

LA NOTION JURIDIQUE DE L'AGRESSION EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'UNIVERSITÉ
(MENTION DROIT)

*Soutenue publiquement dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit
le jeudi 13 janvier 1938, à 16 heures*

PAR

LU CHUN-KAI

JURY { MM. LAMPUÉ, *Professeur, Président de la thèse*
NÉZARD, *Doyen*
SAINT-GERMÈS, *Professeur*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1938

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE CAEN - FACULTÉ DE DROIT

Année Scolaire 1936-1937

Doyen :

M. HENRY NÉZARD, (*, I. ☉)

Doyen honoraire :

M. EUSTACHE PILON (O. *, I. ☉)

Assesseur du Doyen :

M. GOMBEAUX (*, I. ☉)

Professeurs honoraires :

MM. CABOUAT (O. *, I. ☉)

DEGOIS (I. ☉).

Professeurs :

- MM. NÉZARD, (*, I. ☉), professeur de Droit administratif, chargé du Cours de Législation minière ;
GOMBEAUX (*, I. ☉), professeur de Droit civil, chargé du Cours de Droit international privé ;
BRIDREY (*, I. ☉), professeur de Droit romain, chargé du Cours d'Histoire du Droit public ;
LEPARGNEUR (*, I. ☉), professeur de Droit commercial ;
LEMONNIER (I. ☉), professeur de Droit civil chargé du Cours de Législation industrielle ;
PERREAU (*, ☉), professeur de Droit criminel, chargé du Cours de Droit civil approfondi et comparé ;
LAMPUÉ (☉), professeur de Droit international public et de Droit constitutionnel ;
YVER (☉), professeur d'Histoire du Droit français et d'Histoire du Droit privé, chargé du Cours d'Histoire de la Coutume de la Normandie ;
PRUD'HOMME (*, ☿, ☉), professeur de Procédure civile et de Voies d'exécution ;
FRÉJAVILLE, professeur de Droit civil ;
BESNIER, professeur de Droit romain ;
LEDUC, professeur d'Economie politique, chargé du Cours d'Histoire des Doctrines économiques et du Cours de Législation financière ;
SAINT-GERMÈS, professeur d'Economie politique ;
PERCEROU, agrégé, chargé du Cours de Droit maritime.

Secrétaire :

M. ROUX (I. ☉, ♀, ☿), secrétaire des Facultés de l'Université de Caen.

LA NOTION JURIDIQUE DE L'AGRESSION EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'UNIVERSITÉ
(MENTION DROIT)

*Soutenue publiquement dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit
le jeudi 13 janvier 1938, à 16 heures*

PAR

LU CHUN-KAI

JURY { MM. LAMPUÉ, *Professeur, Président de la thèse*
NÉZARD, *Doyen*
SAINT-GERMÈS, *Professeur*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1938

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les Thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



LA NOTION JURIDIQUE DE L'AGRESSION EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

INTRODUCTION

L'évolution du droit de faire la guerre.

Le droit des gens d'avant 1914 — ce qu'on appelle aujourd'hui le droit international ancien — ne s'occupait de la guerre que pour en réglementer l'exercice.

Sans doute, — exception faite des disciples de Joseph de Maistre et du Maréchal de Moltke, — l'opinion était quasi-unanime à la considérer comme un mal, mais avec cette réserve que ce mal était inhérent à l'humanité.

M. Rivier écrivait que l'Institut de Droit International ne partageait point, — au risque de contrister certains philanthropes fougueux et naïfs, — l'utopie de ceux qui veulent la paix à tout prix (1). Et MM. Funck-Brentano et Sorel, dans leur classique précis du droit des gens, déclaraient que la paix éternelle était un idéal irréalisable. « Comme les nations sont différentes, développaient-ils, il est impossible que leurs intérêts, leurs traditions, leurs passions, leurs affections, ne se contrarient point. S'il en était autrement, les nations n'auraient plus d'existence propre,

(1) Rivier, *Les lois de la guerre sur terre*, R. D. L., t, 13, p. 79.

elles perdraient leur originalité, se dépouilleraient de leur caractère spécifique, la civilisation s'arrêterait. Comme les nations sont dépendantes les unes des autres, ces contrariétés les affectent réciproquement : les Etats sont tenus d'en tenir compte, et comme ils sont indépendants les uns des autres et que nul ne peut dans l'état de paix imposer aux autres sa volonté, ils sont contraints, pour la faire prévaloir, de recourir à la force. On voit par là que la guerre est non seulement une conséquence de la paix, mais que, dans l'état de la civilisation contemporaine, elle est inévitable. Il ne s'ensuit pas que les Etats ne doivent pas chercher à l'éviter, ils le doivent au contraire ; mais c'est justement parce qu'ils ne sont pas à même d'y parvenir, parce que la connaissance de leurs devoirs et de leurs intérêts respectifs est encore trop incomplète, et parce que la politique est encore un empirisme assez grossier au lieu d'être une science, que la guerre éclate si souvent » (2).

Ce passage met en pleine lumière la position du droit international au début du ^{xx}^e siècle : la guerre est toujours acceptée comme une procédure licite, légale même, de régler des différends entre Etats.

« Qu'exige le droit ? Une condition de capacité : seuls les Etats souverains peuvent faire la guerre ; — et le respect de certaines « règles de jeu » : les lois de la guerre. Pour le reste, la guerre est une faculté dont on use, ou dont on s'abstient, *ad libitum* ; par les traités d'alliance et de non-agression, on en dis-

(2) Funck-Brentano et Sorel, *Précis du Droit des Gens*, liv. II, chap. 1, p. 235.

pose librement ; et on ne dispose pas moins librement des résultats de la guerre ; les clauses d'un traité de paix ne regardent que les parties, tout comme celles d'un traité de commerce. A l'égard des tiers, on s'en remet à la règle du droit des contrats « *res inter alios acta aliis nec nocere, nec prodesse potest* » ; et c'est l'institution de la neutralité, avec le respect des neutres qu'elle comporte à leur profit et le devoir d'abstention qu'elle leur impose en revanche. Enfin, l'on peut encore, si l'on veut, relever l'allure quasi-contractuelle que donne à la guerre la nécessité d'hostilités bi-latérales » (3).

La raison de cette position du droit international ancien, c'est que le droit de guerre — ou, plus explicitement, le droit de faire la guerre — est considéré comme un attribut de la souveraineté des Etats, et cette souveraineté, bien que déjà battue en brèche et limitée sur certains points, ne connaît, en ce qui concerne le droit de guerre, aucune borne tout au moins, d'ordre juridique.

Le droit de faire la guerre connaissait en effet des limites, dès avant 1914, mais limites d'ordre purement moral et politique. Ressuscitant la distinction des canonistes, reprise d'ailleurs par des juristes comme Grotius, Vattel, Suarez — les auteurs étaient à peu près unanimes à déclarer qu'une guerre pouvait être juste ou injuste, selon sa cause : l'usage de la force n'apparaissait légitime qu'autant que celle-ci était « employée à la défense de l'indépendance, de l'auto-

(3) René Théry, *La notion d'agression en droit international*, p. 25.

nomie, de la sécurité, de l'honneur de l'Etat » (4).

Mais cette distinction était purement spéculative, et les limites morales ainsi tracées au droit de guerre ne pouvaient avoir que des conséquences politiques, donc opportunistes, et non juridiques, s'imposant à tous en toutes circonstances.

Certes, l'éventualité de conséquences politiques n'était pas sous-estimée, et l'histoire nous montre que les grands conquérants eux-mêmes attachaient un grand prix à faire admettre comme justes les guerres qu'ils entreprenaient. C'est que, si l'exercice du droit de guerre n'était justiciable d'aucune juridiction, statuant sur la légitimité du recours à la force et frappant le coupable, — il relevait par contre de l'opinion internationale, que chacun des belligérants cherchait à se concilier, par crainte de réactions désastreuses pour lui, ainsi qu'il s'en est produit pendant la guerre de 1914-1918.

L'absence de limites juridiques n'en était pas moins déplorable, surtout à l'égard des Etats puissants.

Sans doute, parlait-on couramment d'agression pour désigner une attaque injuste, mais l'expression ne répondait à rien dans l'ordre juridique ; et si elle figurait dans les traités d'alliance, c'était uniquement comme *casus fœderis* dont l'interprétation, d'ailleurs, relevait de la seule politique.

Aussi, ces spéculations de la doctrine et de la diplomatie sur la guerre juste n'avaient modifié en aucune façon les règles traditionnelles du droit international.

(4) Bonfils et Fauchille, *Manuel de Droit International public*, 6^e éd., 1912, p. 670.

En 1914, le droit de faire la guerre était encore reconnu comme un attribut absolu des Etats, les conférences de la Haye elle-même ne l'avaient pas contesté, et qui en usait ne devait, juridiquement parlant, de compte à personne. Le droit des gens, non seulement se bornait, comme nous l'avons dit, à en régler le mode d'exercice et les effets, mais bien plus il accordait à tout belligérant, même à celui que l'opinion internationale qualifiait d'agresseur, des droits nouveaux, tels que le droit de visite et le droit de prise.

*
* *
*

Les souffrances endurées par une grande partie des peuples du globe de 1914-1918 provoquèrent une révision du concept du droit de guerre. On entendit donner une sanction juridique à la distinction philosophique séculaire de la guerre juste et de la guerre injuste. La notion d'agression s'est alors dégagée et imposée aux juristes ; un droit international nouveau naquit.

L'agression est un crime, s'écriait dès 1919 M. Van Vollenhoven (5). Condamnation que M. Georges Scelle a motivée depuis en termes irréfutables : « la guerre n'est pas, comme on le prétend, une nécessité inéluctable, une infirmité congénitale des sociétés humaines. On est arrivé dans la plupart des organisations étatiques à supprimer les guerres civiles, la justice privée. La guerre dite internationale n'est pas d'une autre essence et ne recèle pas de fatalité parti-

(5) *Les trois phases du droit des gens*, p. 89.

culière. Elle révèle seulement un état de chose primitif, comme le duel judiciaire, et provient des insuffisances du droit des gens constructif, en particulier de la subsistance du concept de souveraineté » (6).

L'aboutissement de cette évolution de la conception du droit de guerre a été de reconnaître à la Communauté internationale organisée, le droit et le devoir de réprimer l'agression.

La question s'est posée aussitôt de définir l'agression, car la condamnation prononcée contre cette dernière impliquait — sous réserve d'une terminologie que nous devons préciser ultérieurement, — qu'une guerre qui ne serait pas d'agression serait licite.

Bien qu'il n'ait pas été douteux que l'opinion internationale réclamait simplement que l'on sanctionnât le concept médiéval de la guerre juste, certains auteurs demandèrent que l'on interdît tout acte de guerre, quelles que fussent les circonstances dans lesquelles il se produirait, et de mettre hors la loi tout Etat ayant recours aux armes, — la réprobation universelle, et, à la rigueur, des mesures d'ordre économique devant suffire à arrêter l'agresseur.

Solution d'un optimisme exagéré, et aussi solution simpliste, qui négligeait le droit à la vie que les peuples possèdent au même titre que les individus, et dont le corollaire obligatoire est le droit de légitime défense, qu'on ne saurait nier sans tomber aussitôt dans l'abstraction et l'irréalité.

(6) *Précis de droit des gens, principes et systématiques*, 2^e partie, p. 43.

Quoi qu'il en soit, les partisans de la paix à tout prix n'obtinrent pas gain de cause, non plus que ceux qui s'élevèrent contre la répression de l'agression par la communauté internationale, en faisant valoir qu'en réprimant par la force l'agression, en combattant la guerre par la guerre, ou par un ensemble de mesures voisines de la guerre, on irait à l'encontre du but proposé, à savoir le maintien de la paix dans le monde (7).

Deuxième question à résoudre pour la répression de l'agression : la désignation de l'agresseur à la vindicte internationale. Pour cela, une compétence et une procédure sont indispensables, dont les qualités essentielles seront respectivement l'impartialité et la rapidité.

Enfin, dernière question : la répression de l'agression. Une fois l'agresseur dénoncé, deux hypothèses pourront se présenter : l'agression cessera ou continuera. Dans le premier cas, il sera facile de donner satisfaction à l'Etat attaqué, notamment en mettant des dommages-intérêts à la charge de son adversaire. Dans le second cas, des sanctions devront intervenir énergiques et rapides, sinon la loi internationale serait une loi imparfaite, prétexte à dissertations oiseuses, sans aucune portée pratique. On conçoit que la Communauté vienne au secours de la victime soit en l'assistanant matériellement et financièrement pour étendre ses possibilités de défense, soit en intervenant contre

(7) Cf. sur ce point le mémoire danois : « observations concernant le programme d'études sur la question de la sécurité collective », par M. Georges Cohn, in « *La coopération intellectuelle* », nos 40-41, p. 222 à 228.

l'agresseur pour lui infliger des sanctions économiques, financières, militaires, soit en combinant au mieux des circonstances ces deux catégories de mesures.

Si l'on arrive ainsi à réprimer l'agression, à la rendre aléatoire et dangereuse pour qui voudrait y recourir, on aura contribué à l'instauration de la véritable communauté internationale, où les territoires appartenant à un pays participant paraîtront aussi sacrés que ses tombeaux.

Il y a déjà quelques millénaires, le philosophe Mencius, disciple de Confucius, écrivait : « Quand on livre des combats pour gagner du territoire, les hommes tués couvriront les campagnes ; quand on livre des combats pour prendre une ville, les hommes tués rempliront la ville prise... Ce crime n'est pas suffisamment racheté par la mort. »

Ces préceptes de l'antique sagesse chinoise ont eu des échos chez les philosophes de tous les pays. Puissent-ils servir de guide à l'humanité désemparée, et la guider pour l'établissement de la paix véritable, consentie et affermie dans le respect des droits de tous les peuples.

* * *

C'est le pacte de la S. D. N. qui a appelé l'agression à la vie juridique.

A dire vrai, cette vie est embryonnaire, le dogme de la souveraineté des Etats étant maintenu. C'est ainsi que le pouvoir d'intervention de la S. D. N. est arrêté dans tous les cas dits de compétence exclusive, et, en toutes autres hypothèses, se borne à recom-

mander certaines mesures à ses membres, qui ne sont tenus de les appliquer que s'ils le jugent bon.

Mais il ne faut pas oublier que les rédacteurs du Pacte se sont trouvés devant une tâche très difficile : ils ont dû lutter contre l'individualisme séculaire des Etats, et leur œuvre n'a pu être qu'un compromis, très honorable d'ailleurs, entre les conceptions du droit des gens ancien, fort d'une longue tradition, et les hardiesses d'un droit international nouveau qui cherchait sa voie.

Ces circonstances expliquent les timidités du Pacte, ce que l'on a appelé ses fissures, et même ses contradictions.

En effet, l'article 10 pose le principe de la condamnation de toute agression ; et pourtant les articles 12 et suivants autorisent le recours à la guerre, sans se préoccuper de savoir si, au sens canoniste, la guerre sera juste ou injuste, en égard aux événements. Le Pacte distingue uniquement la guerre licite de la guerre illicite, l'illégalité résidant uniquement dans la non-observation de formalités et de délais de procédure.

Ces faiblesses du Pacte, des projets, — qui tous, il s'en faut, ne reçurent pas la consécration définitive, — s'efforcèrent par la suite d'y remédier ; mais si, à l'heure actuelle, des progrès ont été accomplis, on ne peut pas encore dire que le droit de guerre a été aboli.

Ce n'est d'ailleurs là qu'une des causes des échecs enregistrés pour le maintien de la paix dans le monde. Ces échecs proviennent aussi — et peut-être même surtout —, de ce que la S. D. N. n'est pas universelle (de grands Etats notamment, n'en font pas ou plus

partie), et également de ce que la persistance du dogme de la souveraineté a empêché la S. D. N. d'être véritablement une autorité internationale supérieure, imposant des décisions et non pas réduite à faire de simples recommandations ; ajoutons enfin que certains Etats n'ont pas toujours témoigné de toute la bonne volonté, de toute l'impartialité désirables.

Nous n'entreprendrons pas de faire l'historique des interventions de la S. D. N. en matière d'agression ; ce serait un travail trop considérable pour trouver place dans cette étude, travail d'ailleurs prématuré, car les matériaux sont encore incomplets, bien que la diplomatie ne soit plus aussi secrète qu'au début du siècle.

Nous nous limiterons à l'aspect spécifiquement juridique du problème, en étudiant successivement les trois questions qu'eurent à résoudre les auteurs du Pacte : définition de l'agression, détermination de l'agresseur, sanctions.

Pour chacune d'elles, nous examinerons les solutions adoptées sous l'égide de la S. D. N. dont les travaux constituent non pas la seule, certes, mais la principale source de droit positif international ; et avec les solutions du Covenant, nous étudierons les amendements qui leur ont été apportés par la suite. Nous tenterons enfin d'apporter, de *lege ferenda*, quelques suggestions, sans perdre de vue ni le louable effort de la S. D. N. ni la limitation de ses moyens.

Aussi bien, la réforme de l'assemblée genevoise, qui fut à l'ordre du jour il y a quelques mois, apparaît-elle indispensable pour que cet organisme joue son rôle d'arbitre de la paix, pleinement et sûrement.

On ne doit toutefois pas se dissimuler que cette réforme implique non seulement une modification profonde de la technique juridique actuelle, mais aussi et surtout une évolution, nécessairement longue et délicate, de la mentalité des Etats et des peuples.

Est-ce à dire, qu'il faille désespérer ? Nous ne le pensons pas ; et notre espérance vient de la connaissance des difficultés que de grands pays ont dû surmonter, au cours des siècles, pour prendre conscience de la solidarité unissant leurs différentes provinces et parvenir à l'unification. L'histoire de France est particulièrement riche d'enseignements à cet égard ; n'oublions pas non plus que l'Italie n'a été unifiée qu'au milieu du siècle dernier, et que l'unification de l'Allemagne, amorcée en 1871, ne s'est réalisé complètement qu'en 1919.

La communauté internationale finira, après bien des vicissitudes sans doute, à s'organiser comme se sont organisées les communautés nationales ; alors, l'agression d'un Etat contre un autre Etat sera réprimée dans des conditions analogues à celles qui président actuellement à la répression des agressions entre individus ou partis politiques.

Au surplus, en même temps que la répression, la prévention, la prophylaxie de l'agression ne sauraient manquer de progresser, grâce à une politique cohérente des armements, — qui, hélas ! ne semble pas devoir être instaurée prochainement, — et au perfectionnement de l'assistance mutuelle.

Nous avons volontairement négligé de traiter cet aspect de l'agression, moins parce qu'il eût appelé des développements considérables, que parce qu'il

nous a paru excéder le cadre de cette étude. Le droit pénal interne ne s'occupe pas de la prévention des délits et laisse à d'autres disciplines, spécialisées, le soin d'examiner les mesures de police, d'éducation, d'hygiène, etc., nécessaires pour empêcher l'ordre public d'être troublé. De même le droit international, au chapitre de l'agression, doit se borner à l'étude des moyens propres à réprimer ce crime que la faillite des mesures préventives aura permis d'être perpétré.

TITRE PREMIER

La définition de l'agression.

Dans les pages qui précèdent nous avons parlé indifféremment d'agression, de guerre, de guerre d'agression, de recours à la force..., mots et expressions dont le contenu est communément considéré non pas comme identique mais comme similaire, et où l'opinion courante voit la traduction de l'idée d'attaque injuste.

C'est là une notion générale qui ne saurait se suffire à elle-même, tout au moins du point de vue juridique. L'attaque injuste apparaît au juriste — sinon à l'homme politique — comme la violation d'un droit : c'est ce droit qu'avant toute autre recherche, il importe de déterminer.

Autrement dit, avant d'étudier la définition de l'agression, il faut rechercher le fondement même de l'idée d'agression.

Sans doute certains auteurs écartent de l'agression toute considération juridique : l'agression, pour eux, se ramène à l'initiative du recours à la force, mais sa condamnation frappe aussi bien « la guerre juste, la guerre de sanction, et même, dans certaines hypothèses, la guerre de Self-defence » (1).

(1) René Théry, *La notion d'agression*, p. 62.

D'autres juristes se contentent d'associer à l'élément de fait (le recours à la force) un élément de droit, tel que l'illégalité, le défaut de juste cause, la violation des grandes règles du droit international (2). Un principe d'une telle généralité entraîne à considérer comme agression « non seulement les invasions ou les bombardements d'un territoire étranger, mais les mesures de rigueur prises par un Etat sur son propre sol contre les biens ou les ressortissants d'une autre puissance, mais aussi toutes les ruptures de traités, qui sont autant de violences faites à l'autre partie, et encore toutes les violations du droit qui, comme telles, sont des actes de force » (3).

Ces auteurs ont d'ailleurs, pour la plupart, senti les dangers de l'ampleur de leur conception, dont ils ont cherché à restreindre le développement pour qu'elle restât intelligible et rendît quelques services à la pratique, — en spécifiant que « le recours à la force » s'entendait uniquement d'une lésion faisant à l'Etat victime une atteinte d'une certaine gravité.

Mais, c'est là une notion empirique, permettant toutes les sortes d'arbitraire. Aussi bien l'esprit, dans sa logique, demande-t-il à savoir quels droits sont inviolables avant de s'occuper des actes qui, par leur nature, leurs modalités, et compte-tenu des circonstances, constituent des violations justiciables de la loi internationale.

(2) *Op. cit.* p., 64. L'auteur semble critiquer (note 88) la définition donnée par M. Jean Devaux dans son *Traité de Droit international public* (p. 501 et sq) : « De la manière la plus générale, l'agression internationale consiste pour un Etat dans le recours à la force, y compris la guerre, en violation des engagements pris par lui, soit à titre général, soit à titre particulier. »

(3) *Op. cit.*, p. 65.

Nous devons dès à présent reconnaître que l'accord ne s'est fait, ni dans la doctrine, ni dans la pratique, sur aucune de ces questions.

Nous verrons tout d'abord que la culpabilité de l'agresseur réside pour les uns dans son mépris des sentiments d'humanité, pour d'autres dans le trouble qu'il apporte à l'ordre public international, pour d'autres encore dans la violation du territoire de l'Etat agressé.

Nous verrons ensuite — et l'insuffisance, pour ne pas dire l'impuissance ainsi manifestée sur ce second point provient essentiellement de l'incertitude précédente sur les droits à protéger — que pour certains l'agression ne se définit pas, mais se décrit (système traditionnel des critères souples), alors que pour d'autres elle doit faire l'objet d'une simple énumération limitative de faits dont la seule survenance, en dehors de toute autre considération, est constitutive à l'agression (système de M. Politis des critères rigides).

Après avoir ainsi étudié, en droit positif, successivement la notion, puis la définition proprement dite de l'agression, nous tenterons d'apporter quelques suggestions au point de vue de la *lex ferenda*.

CHAPITRE PREMIER

La notion d'agression en droit positif.

Trois conceptions essentielles dominent la question ; si la doctrine a pris partie ici pour l'une, là pour une autre, la pratique et la loi internationale les ont généralement combinées, de façon d'ailleurs inégale.

Voyons, — très rapidement, car cet examen n'est en somme que la préface, indispensable sans doute, de notre étude, — dans quelle mesure l'une ou l'autre de ces conceptions s'est exprimée ou peut être décelée dans le droit international nouveau (4).

SECTION I. — Énoncé des différents concepts traditionnels de l'agression.

Pour condamner la guerre, « la tendance la plus simple est d'évoquer les meurtres et les atrocités de toutes sortes que les conflits armés multiplient inévitablement... L'agression serait coupable, alors, parce qu'elle est productrice de violences, de meurtres et de destructions, et qu'elle heurte, en un mot, les sentiments de la plus élémentaire humanité » (5).

(4) Sur tous ces points, cf. la pénétrante étude de M. René Théry, *La notion d'agression spécialement*, p. 68 à 139.

(5) René Théry, *op. cit.*, p. 68.

Cette conception n'a pas laissé de trace nette dans le droit international positif. Tout au plus pourrait-on relever le premier paragraphe du Pacte Briand-Kellog : « ayant le sentiment profond du devoir solennel qui leur incombe de contribuer au bien-être de l'humanité... », si l'on ne savait que ce Pacte prohibe la guerre en tant qu'instrument de politique nationale.

La doctrine de « l'agression, atteinte aux sentiments d'humanité ne traduit donc que l'opinion générale de réprobation devant les horreurs consécutives au recours à la force ; elle n'aboutit pas à la déclaration *juris et de jure* de l'obligation de respecter de façon absolue les personnes et les biens. Autrement dit, elle exprime les raisons des efforts tentés et à poursuivre en vue du règlement pacifique des conflits internationaux ; c'est une règle morale, ce n'est pas une règle juridique.

* * *

Les deux autres fondements proposés pour condamner l'agression, — à savoir l'atteinte à l'ordre public international, et l'atteinte à l'intégrité territoriale de l'agressé, — ont l'un et l'autre un caractère juridique, et ont joué, l'un et l'autre, un rôle important dans l'élaboration du droit international positif d'après guerre.

Dans la Société internationale, même si son organisation n'est pas achevée, il existe un ordre public que tous les membres de la communauté doivent respecter : la société des Etats ne peut, pas plus que toute société politique nationale, tolérer l'usage discrétion-

naire de la force ; « elle tend à s'en réserver le monopole, soit pour en disposer elle-même, soit pour ne laisser ses membres en user que sur sa délégation et comme ses fonctionnaires. Du moins, si elle ne peut immédiatement y parvenir, elle imposera aux Etats contrôle et limitation dans l'emploi qu'ils en feront » (6).

Le droit international positif s'est largement inspiré de cette préoccupation d'interdire aux Etats, suivant la formule consacrée, de se faire justice à eux-mêmes. Cette préoccupation, nous la trouvons tout d'abord dans le système de mesures préventives et de procédures de règlement pacifique instituées par le Pacte de la S. D. N. ; — nous la retrouvons dans le projet de traité d'assistance mutuelle, de 1923, qui, pour la détermination de l'agresseur, tient compte du respect des procédures par chacun des belligérants ; — le protocole de Genève, à son tour, charge d'une présomption d'agression la partie qui n'a pas observé les procédures ; — le pacte de Paris est dominé par le souci d'exclure de la Société des Etats l'usage de la force sur l'initiative privée d'un de ses membres ; — la Convention d'assistance financière, de 1930, subordonne l'octroi de secours au respect des obligations édictées ou des mesures prises pour limiter le recours à la guerre ; — enfin la Convention générale de 1931 érige en présomption d'agression l'inobservation des mesures prescrites par le Conseil de la S. D. N. pour éviter le choc des parties en présence.

Ainsi, dans tous ces actes internationaux, l'agres-

(6) René Théry, *op. cit.*, p. 82-83.

sion c'est le recours à la force en violation des procédures, en dehors de l'ordre établi par la S. D. N.

Cette conception de « l'agression à l'ordre public international » explique d'ailleurs la faveur du système des critères souples — que nous aurons à étudier au chapitre II du présent titre — dans les milieux de la S. D. N. : l'ordre public est en effet, une chose mouvante, qu'il est impossible de délimiter par des formules précises et *a priori*, et qui exige d'être apprécié, en chaque cas d'espèce, par référence aux circonstances du moment.

Ce qui n'empêchera toutefois pas M. Politis — dont toute l'activité a tendu à faire « condamner comme perturbatrice de l'organisation internationale toute guerre entreprise sans son aveu » (7), et qui fut un des protagonistes de la conception de l'ordre public international, — d'opter pour le système des critères rigides. Cette contradiction n'est qu'apparente et vient d'une analyse plus poussée du problème. Si l'élément de droit (la violation de l'état de droit existant) lui apparaît aisément décelable, l'élément de fait (le recours à la force) lui semble impossible à définir : « ce sont — déclare-t-il à l'assemblée de la S. D. N. le 7 décembre 1932 — des questions de fait, de pur fait, qui doivent être appréciées suivant les mérites de chaque cas particulier ». Et c'est pour éliminer, autant que possible, tout risque d'arbitraire, que M. Politis se rallie en 1933 à l'énumération empirique fournie par la définition soviétique.

(7) René Théry, *op. cit.*, p. 93.



La notion de l'ordre public international n'a pas été seule à inspirer le droit positif ; celui-ci a également vu dans l'agression la violation par un Etat du sol d'un autre Etat, l'atteinte à l'inviolabilité territoriale.

A dire vrai, la violation des frontières constituait avant la grande guerre l'essentiel du « concept d'agression, tel qu'il était utilisé comme motif des déclarations de guerre et comme *casus fœderis* des traits d'alliance » (8). Elle a été invoquée par les auteurs du traité de Versailles pour déterminer, à l'article 231, la responsabilité de l'Allemagne. Le Pacte, en son article 10 (bien qu'il parle d'intégrité et non d'inviolabilité territoriale), et tous les actes internationaux subséquents font application de l'idée de violation du territoire, au moins pour faire présumer l'agression illicite, sinon pour la constituer dans tous les cas. Les accords de Locarno sont particulièrement nets à cet égard, ainsi que les memoranda de Prague de 1928. L'acte relatif à la définition de l'agression, du Comité de Sécurité de la Conférence du désarmement en mai 1933, exprime le désir de ses auteurs « d'assurer à tous les peuples, dans l'intérêt de la paix générale, l'inviolabilité du territoire de leur pays ».

Quelques semaines plus tôt, le 16 mars, dans un message à la Conférence, le Président des Etats-Unis s'était prononcé pour le critère territorial. M. Roose-

(8) René Théry, *op. cit.*, p. 120.

velt avait en effet proposé : « que toutes les nations du monde signent un pacte solennel et précis de non-agression ; qu'elles réaffirment solennellement les obligations qu'elles ont contractées de limiter ou de réduire leurs armements, et, à condition que ces obligations soient fidèlement observées par toutes les puissances signataires, qu'elles conviennent individuellement *de n'envoyer aucune force armée de quelque nature que ce soit au delà de leurs frontières* » (9).

Un des représentants des Etats-Unis à la Conférence, M. Norman Davis, déclarait quelques jours plus tard : « La définition la plus nette et la plus exacte d'un agresseur est : un Etat dont les forces armées se trouvent sur territoire étranger en violation des traités » (10).

Dans un discours sur la politique extérieure des Etats-Unis, M. Roosevelt demandait, le 28 décembre 1933, « que chaque nation fasse une simple déclaration par laquelle aucune d'elles ne permettra à aucune de ses forces armées de franchir ses propres frontières pour envahir, le territoire d'une autre nation. Un tel acte serait regardé par l'humanité comme un acte d'agression qui, par conséquent, appellerait condamnation de la part de l'humanité » (11).

Et, à la fin de la même année, la Conférence panaméricaine de Montevideo adoptait, dans une convention sur les droits et devoirs des Etats, le principe de l'inviolabilité du territoire.

(9) *Procès-verbal de la Conférence du désarmement*, p. 462.

(10) *Procès-verbal de la Conférence du désarmement*, p. 475.

(11) *Le Temps*, 31 décembre 1933.

SECTION II. — Critique des concepts traditionnels de l'agression.

Il n'y a pas lieu de s'arrêter longuement à la conception de « l'agression atteinte aux sentiments d'humanité », qui constitue, avons-nous dit, non pas un élément de la technique juridique de l'agression, mais une simple justification morale, ou même pratique, de la condamnation portée contre cette dernière.

Cette conception reste étrangère à la technique du droit international public, parce que celui-ci, dans son stade actuel, ne reconnaît comme sujets que les Etats, alors qu'elle pose la question « sur le terrain des relations purement interindividuelles » (12). Il est vrai que des auteurs considérables, comme M. Georges Scelle, soutiennent que « les individus seuls sont sujets de droit en droit international public » (13) : mais cette thèse — sur le bien fondé de laquelle nous nous garderons bien de prendre parti ici — n'a pas encore prévalu en droit positif.

Au surplus, la conception de « l'agression atteinte aux sentiments d'humanité » présente-t-elle des inconvénients pratiques dirimants : « un tel système, qui définit l'agression par l'atteinte aux sentiments d'humanité, ne peut y voir que des opérations militaires sanglantes, — et se doit, par suite, de les proscrire toutes en bloc, sans distinguer entre elles, selon

(12) René Théry, *op. cit.*, p. 77.

(13) G. Scelle, *Précis de droit des gens, principes et systématiques*, 1^{re} partie, p. 42.

qu'elles servent ou non une juste cause. Les sanctions militaires ne peuvent être admises, et la légitime défense, elle-même, est au moins suspecte » (14). Bref, cette conception relève uniquement de l'idéologie pacifique.

A l'inverse, elle « exclut du concept d'agression tout emploi de la force physique qui ne va pas jusqu'à répandre le sang » ; ainsi le blocus pacifique et l'occupation pacifique échapperont en toutes hypothèses à la sanction de la loi internationale. Et celle-ci ne remplira plus, notamment à l'égard des Etats faibles, son rôle de protection.

*
* * *

Le concept de « l'agression atteinte à l'ordre public international » a « le mérite de situer la notion d'agression sur son véritable terrain, celui des relations entre Etats » (15). Il répond également aux exigences de la pratique, mais à la condition que l'on fasse appel, plus ou moins ouvertement, à d'autres considérations.

En effet, si, pour condamner l'agression, « on part de cette idée qu'elle constitue une atteinte à l'ordre international, on ne pourra sans contradiction refuser d'admettre que ce crime est réalisé chaque fois qu'il y aura eu effectivement trouble à l'ordre public » (16).

On devra donc qualifier d'agression toutes les formes d'invasion ou de violation de frontières, ainsi que les bombardements, les faits d'occupation paci-

(14) René Théry, *op. cit.*, p. 69.

(15) René Théry, *op. cit.*, p. 103.

(16) René Théry, *op. cit.*, p. 104.

fique, les blocus pacifiques, les mesures d'embargo, les boycottages économiques et financiers, la rupture des relations commerciales, la mise sous séquestre des biens appartenant à un Etat étranger ou à ses citoyens, les mauvais traitements infligés à des nationaux par un Etat étranger, voire le refus d'utiliser les procédures pacifiques ou d'exécuter une sentence.

La pratique s'est refusée à appliquer dans toute sa rigueur le concept du trouble à l'ordre public en ce qui concerne nombre des actes énumérés ci-dessus ; et, pour expliquer son attitude, elle a dû faire appel à un élément de fait, le recours à la force, dont l'imprécision a suscité des difficultés parfois inextricables.

Dans un cas, cependant, la logique a failli mener à l'absurde, et il fallut toute l'autorité de M. Léon Bourgeois pour empêcher que le refus de l'arbitrage fût déclaré agression. « Un pays — écrivait l'éminent homme d'Etat, — qui refuse de se rendre à une convocation d'arbitrage, ou qui refuse d'accepter la décision des arbitres, peut-il, s'il reste ensuite tranquille à l'intérieur de ses frontières, être considéré comme un agresseur ? Un Etat ne reconnaît pas une frontière définie par un arbitrage ; mais c'est l'autre partie qui occupe effectivement le territoire contesté, et l'Etat mécontent, tout en protestant, ne bouge pas. Dans ces conditions, le fait de ne pas reconnaître une décision des arbitres constitue-t-il à lui seul le cas d'agression ? Il faut qu'il y ait, en plus, une manifestation extérieure de la volonté de se faire justice à soi-même » (17).

(17) Léon Bourgeois, définition de l'agression, in *l'Europe nouvelle*, 20 sept. 1924, p. 1230.

Ainsi le concept juridique de l'atteinte à l'ordre public exige — pour éviter une extension inadmissible de la notion d'agression — d'être complété par un élément de fait, le recours à la force. Mais, ainsi que nous l'avons dit plus haut, l'imprécision de l'expression a fait surgir de graves difficultés : le recours à la force n'est pas seulement la guerre, mais tout acte de contrainte physique, à l'exclusion des mesures qui se bornent à causer un dommage (18). Cette approximation n'est toutefois pas suffisante, car elle aboutit à diluer la notion d'agression dans celle de provocation, bien plus vaste et plus difficile à déterminer (19).

Au surplus, la conception de l'atteinte à l'ordre public se préoccupe essentiellement de sauvegarder les intérêts de la communauté internationale, qui pourtant, n'est pas atteinte de façon immédiate par l'agression, et elle fait passer en quelque sorte au second plan les intérêts de la victime, l'Etat agressé.

Ainsi, il nous apparaît qu'à l'incertitude du critère juridique, — puisqu'il faut le renforcer d'un critère matériel, indéfini, et d'ailleurs insuffisant, car « ce n'est pas en faisant appel à un élément de fait que l'on peut donner à une définition juridique ce qui lui manque de prévision » (20) — vient s'ajouter une erreur fondamentale sur le sujet de l'agression.

(18) En ce sens, René Théry, *op. cit.*, p. 113.

(19) René Théry, *op. cit.*, p. 115.

(20) René Théry, *op. cit.*, p. 105.



Cette erreur, le concept de « l'agression atteinte à l'inviolabilité territoriale » ne la commet pas : il s'attache non plus aux répercussions que l'agression entraîne pour la société internationale, mais aux lésions qu'elle inflige à l'Etat qui en est la victime. Toutefois, parmi ces lésions, qui peuvent être multiples, il n'en retient qu'une catégorie : celles qui affectent le territoire.

Cette limitation même souligne le point faible de ce concept : car la souveraineté d'un Etat n'a pas que des attributs territoriaux. Même à ce point de vue, le concept territorial est critiquable, car il conduit à absoudre tous actes se déroulant au delà des frontières, à moins que l'on argumente de la territorialité fictive des navires, aéronefs, corps d'occupation..., pour assimiler les blocs, l'embargo où l'attaque d'un navire, l'agression d'une troupe expéditionnaire à un franchissement de frontières, ce à quoi certains se refusent (21).

Mais le critère territorial n'admet, logiquement, pas plus d'exception que d'extension.

« Limitons arbitrairement au respect des frontières les exigences de la souveraineté étatique ; admettons, si l'on veut, que la compétence de l'Etat est purement interne. L'agression devrait, du moins, comprendre toutes les atteintes qui seraient portées au territoire : on ne pourrait donc plus concevoir des cas d'invasion

(21) René Théry, *op. cit.*, p. 133 et 134.

qui fût licite, et il devrait suffire à un Etat d'être attaqué pour se trouver *ipso facto* en état de légitime défense.

« Mais on sait de reste qu'il n'en est rien : la condamnation de l'agression n'implique pas qu'il n'y ait plus de guerre permise (22), et encore moins que la Société des Nations ne puisse intervenir par une action collective (23). »

Et il faut recourir à des détours, à des artifices de raisonnement pour éviter de sanctionner ces déductions d'une logique implacable.

Cette double insuffisance du concept de l'agression basé sur la souveraineté territoriale est compensée par la pratique qui fait appel à d'autres éléments, tels que la notion d'indépendance politique, l'idée de sécurité générale, de droit à l'indépendance et au libre développement des institutions.

Ainsi, quel que soit le progrès réel que le critère territorial réalise par rapport aux systèmes antérieurs, — en se plaçant sur le terrain des relations entre Etats, et en fonction de l'Etat agressé, — il encourt le reproche de ne viser qu'un cas, bien que le plus frappant et même le plus fréquent d'agression.

Aussi bien la pratique l'a-t-elle appelé à jouer un rôle d'appoint, au titre d'ailleurs de simple élément de fait, en le combinant avec le critère de l'ordre public.

(22) Cette réserve vise, semble-t-il, la légitime défense.

(23) René Théry, *op. cit.*, p. 137.

SECTION III. — Conclusion.

Nos investigations ne nous ont pas permis de reconnaître à la condamnation de l'agression, en droit positif, une base juridique acceptable.

Celles qui sont proposées sont superficielles et instables : à tout moment, l'équilibre doit être rétabli par le recours à une notion externe, plutôt de fait que de droit, ce qui complique encore la situation.

Les concepts examinés valent tout au plus comme idées générales, d'ordres philosophique, moral, politique, pratique : ils motivent, sans expliquer. Encore ces idées générales sont-elles parfois assez vagues et résistent difficilement à une analyse un peu poussée.

Cette carence du droit positif — que l'on relève d'ailleurs aussi à la charge de la doctrine — vient sans doute de la hâte avec laquelle les constructeurs de la communauté internationale d'après guerre ont voulu résoudre le problème du maintien de la paix. Préoccupés des différents aspects de l'agression — définition, détermination, répression, — ils se sont empressés à la recherche de solutions susceptibles d'une application concrète immédiate.

Et cette recherche a été menée, non pas au hasard, certes, mais à l'aide seulement des idées générales sus-visées, pour aboutir, fatalement, après bien des hésitations et tâtonnements, ainsi que nous le verrons, à des solutions fragmentaires, mal coordonnées, souvent incertaines, toujours empiriques, voire opportunistes, et parfois contradictoires.

L'édifice a manqué de fondations : la technique du

droit de l'agression eût pu être parfaite que l'absence de principe de science juridique à la base se serait encore fait sentir. De ces deux éléments qui compose toute œuvre juridique, le donné et le construit, le premier n'a pas été dégagé — il a même été négligé presque systématiquement. A l'origine tout au moins, car depuis quelques années la doctrine s'efforce d'élaborer une notion de l'agression, spécialement pour venir à l'aide de la pratique ; mais on est tenté de considérer que cet effort n'aboutit guère qu'à exprimer dans la langue du droit des considérations de fait, à les recouvrir en quelque sorte d'un vernis juridique qui craquelle et s'écaille dès qu'il est soumis à l'épreuve des éléments et du temps.

Il nous est apparu indispensable de souligner, au seuil de notre étude sur l'agression, ce vice originel du droit positif, qui a bâti sur le sable des constructions souvent admirables, mais inévitablement instables.

CHAPITRE II

La définition proprement dite de l'agression en droit positif.

Supposant résolue, — et, en fait elle l'est, bien qu'imparfaitement — la question préjudicielle de savoir quel est le droit ou quels sont les droits dont la violation provoque l'entrée en jeu de la technique de l'agression, — nous aborderons l'examen de cette dernière, en commençant par la définition proprement dite de l'agression, c'est-à-dire par l'établissement des éléments constitutifs de l'agression.

Pour cette définition, deux systèmes s'affrontent depuis près de vingt ans : celui des critères souples et celui des critères rigides.

Le système souple — d'inspiration anglo-saxonne — repousse comme ni nécessaire, ni opportun, ni possible, la recherche d'une définition de l'agression ; « il suffit d'un organe international auquel incombera la mission de déterminer l'agresseur dans les cas d'espèce... La définition sera donnée par la pratique, du fait de la complète liberté d'appréciation qu'aura l'organe, appelé à déterminer l'agresseur, de retenir les faits qui lui paraîtront concluants... L'ensemble des circonstances d'un conflit doit être pris en

considération ; se cantonner à l'appréciation du seul fait constitutif d'agression, c'est insuffisant » (1).

Nullement, répliquent les partisans du système rigide — de conception latine : « une définition de l'agression est nécessaire. Des critères précis doivent être établis d'avance, afin de guider obligatoirement l'organe international à qui incombera la tâche de la détermination du coupable ; certains faits déterminés abstraitement et consignés dans les cadres précis d'une définition seront considérés comme constitutifs de l'agression » (2).

On se trouve une fois de plus, — comme le faisait remarquer M. Politis à la Commission générale de la Conférence du désarmement (3) — en présence d'une éternelle dispute qui tient aux divergences des mentalités. « D'un côté, il y a le désir d'avoir des règles certaines, de savoir à quoi l'on s'engage et quelles garanties offre le droit établi ; de l'autre, il y a cette tendance à n'avoir qu'un droit souple, un droit aux contours imprécis qui n'est déterminé qu'au fur et à mesure que l'on avance dans l'expérience de la vie. C'est là une distinction qu'on a signalée de tout temps entre les législations anglo-saxonnes et les législations continentales. »

Le principal champion du système souple a été Sir Austen Chamberlain qui, devant la Chambre des Communes, exposa comme suit, le 24 novembre 1927, la doctrine anglaise de la définition de l'agresseur :

(1) Diamandescio, *Le problème de l'agression dans le droit public international actuel*, p. 45.

(2) Diamandescio, *loc. cit.*

(3) Séance du 25 mai 1933.

« Si nous établissons longtemps avant que se produisent des événements, que nous ne pouvons prévoir, des définitions rigides, destinées à déterminer l'agresseur, sommes-nous tout à fait sûrs qu'en instituant ainsi ces règles strictes pour des événements qui nous sont inconnus, nous ne découvrirons pas, lorsque l'événement se produira, qu'en raison d'une malencontreuse expression dans notre définition, nous avons déclaré être l'agresseur la partie qui, à ce moment, au su de tout le monde, est la partie attaquée et non l'offenseur ?... J'espère qu'il ne sera pas très difficile pour la Société, à un moment donné, de déclarer quel est l'agresseur dans un conflit particulier et dans des circonstances particulières alors connues ; mais j'estime que, si nous instituons des critères qui, pour nous, ont un caractère obligatoire, nous découvrirons que l'agresseur se conformera soigneusement au critère particulier que nous aurons imposé et qu'il échappera à la responsabilité que devraient entraîner ses actes, justement en raison de la précision de notre définition. En conséquence, je demeure opposé à cette tentative de définition de l'agresseur, car je crois que celle-ci constituera un piège pour l'innocent et une indication utile pour le coupable (4). »

La conception anglaise a été partagée par l'Italie, et, lors de l'élaboration du Pacte de Paris, par les Etats-Unis. Elle a été consacrée par le Pacte de la S. D. N., le projet de traité d'assistance mutuelle

(4) Ces déclarations ont été reproduites dans les « observations de la Grande-Bretagne sur le programme de travail du C. A. S. », 1928 (*Conférence de la réduction des armements, documents, série V1*, p. 185).

(1923), les accords de Locarno (1925), le pacte Briand-Kellog (1928), la convention pour l'assistance financière (1930).

Le système des critères rigides inspira, partiellement, le protocole de Genève (1924) et la convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre (1931) ; il triompha complètement lors de la Conférence du désarmement en 1933, tant dans l'acte du Comité de Sécurité pour la définition de l'agression (mai 1933), que dans les Conventions de Londres (conclues en juillet 1933 entre l'U. R. S. S. et un certain nombre de pays).

Le protagoniste, en droit positif, du système des critères rigides fut d'ailleurs M. Litvinoff, qui trouva immédiatement un précieux appui auprès de MM. Politis et Titulesco.

M. Politis, rapporteur du Comité de Sécurité, exposa de la façon suivante, devant la Commission générale de la Conférence du désarmement, les avantages de ce système :

« L'acte relatif à la définition de l'agresseur... aura pour effet et pour avantage pratique d'avertir les Etats des actes qu'ils ne doivent pas commettre s'ils ne veulent pas courir le risque d'être déclarés agresseurs. Grâce à lui, l'opinion publique, au moment où un incident grave se produit dans les rapports internationaux, pourra se prononcer sur le point de savoir à qui incombent les responsabilités. Il aura, enfin et surtout, pour effet de faciliter l'œuvre de l'organe international qui sera appelé à déterminer l'agresseur. De plus, lorsque cet organisme aura devant lui des règles précises pour faciliter sa mission, il sera

moins tenté de s'exposer au risque, pour des raisons politiques, d'excuser l'acte d'agression qu'il est appelé à apprécier (5). »

Ainsi, valeur préventive, facilité de détermination de l'agresseur, exclusion de tout risque d'arbitraire, tels sont les trois avantages que M. Politis attribue au système des critères rigides.

M. Diamandesco (6) souligne que ce système aura encore l'avantage considérable d'éliminer la responsabilité des Etats dans la désignation de l'agresseur, — et « on ne sait que trop par expérience la difficulté pour un Etat lorsqu'il lui échoit de juger la conduite d'un autre Etat » : la décision, ainsi que le dit M. de Mada-riaga devant la Commission générale du désarmement (7), sera prise sur des faits et non pas sur des personnes.

Il n'en faudrait pas conclure à l'automatisme du système des critères rigides : les organes internationaux ne verront pas s'affaiblir leur rôle d'appréciation et de décision ; ils seront simplement aidés dans l'accomplissement de leur tâche, qui nécessitera peut-être des enquêtes, des vérifications de faits, la prescription de mesures conservatoires. Mais cette liberté n'existera vraiment que pour la détermination de l'agresseur.

Ce n'est d'ailleurs pas un des moindres mérites du système des critères rigides, insiste M. Diamandesco (8)

(5) *Procès-verbaux de la Commission générale de la Conférence du désarmement*, 63^e séance, p. 499 et suiv.

(6) *Op. cit.*, p. 50.

(7) *P. V. de la Commission générale de la Conférence du désarmement*, 69^e séance, p. 547.

(8) Diamandesco, *op. cit.*, p. 53 et 54.

que d'avoir établi une distinction nette entre deux opérations parfois confondues, bien que différentes en toute évidence : la définition de l'agression et la détermination de l'agresseur.

La première opération perdait presque toute son importance dans le système de la souplesse. Avec le système rigide, il reconquiert la première place : la définition de l'agression, c'est l'élaboration de la loi qui s'impose par la suite au juge, chargé de déterminer l'agresseur.

Aussi bien a-t-on pu dire que l'absence de définition « rend inefficace, toutes les condamnations de la guerre. C'est comme si un Code pénal punissait le vol tout en oubliant de dire ce qui constitue le vol » (9).

Et les critiques adressées au système rigide, ajoutent-on, s'effondrent pour peu que l'on considère qu'il s'agit « de dresser simplement une liste de critères servant à établir une *præsumptio aggressionis*, et nullement de fixer une règle absolument rigide et sans exceptions » (10).

*
* *

Avant d'étudier comment ces deux systèmes ont été mis en pratique successivement par le droit international positif qui, dans son stade le plus récent, marque une préférence, qu'on ne saurait toutefois dire définitive et générale, pour les critères rigides, — il

(9) Yepes et Pereira da Sylva, *Commentaire théorique et pratique du Pacte de la S. D. N. et des Statuts de l'Union panaméricaine*, t. I, p. 239.

(10) Eod. loc., p. 292.

importe de délimiter les différentes questions qui se sont posées à la sagacité des constructeurs de la Société internationale d'après guerre, et d'esquisser leurs éléments de solution.

SECTION I. — Les questions à résoudre et leurs éléments de solution.

Les développements qui vont suivre se sont efforcés de schématiser les préoccupations de la pratique, telle qu'elle nous est apparue à l'examen de ses monuments et que nous l'exposerons dans la Section II du présent chapitre.

Ceci dit pour expliquer, voire justifier, ce qui pourrait sembler arbitraire dans le plan de la présente section, où nous passerons en revue successivement : la nature des actes déclarés ou présumés constitutifs d'agression, — leurs modalités — enfin, les circonstances susceptibles de modifier leur qualification.

§ I. — Nature des actes déclarés ou présumés constitutifs d'agression.

L'agression suppose l'initiative, de la part de l'Etat agresseur, de certains actes. Quels sont-ils ?

C'est le droit international nouveau qui a fait entrer le terme « agression » dans le vocabulaire juridique. Auparavant « les juristes avaient abandonné le terme d'agression au langage vulgaire ou au vocabulaire politique » (11) : ils employaient celui de « guerre ».

(11) René Théry, *op. cit.*, p. 7.

Cette habitude persiste d'ailleurs après 1919 : toutefois, on dit plus souvent « guerre d'agression », qu'agression tout court ; puis, on finit par ne plus employer que le mot agression.

Il est apparu, en effet, que « l'agression est une notion plus large que la notion de guerre, car s'il est vrai que toute guerre implique une agression, toute agression n'est pas une guerre, et il peut y avoir agression sans qu'elle implique nécessairement l'état de guerre » (12).

L'agression est en effet un acte unilatéral, la guerre est un acte bi-latéral, presque un contrat, encore que l'Etat qui n'en a pas pris l'initiative agisse sous la contrainte, — et son existence, juridiquement parlant, suppose la réalisation de conditions précisées par le droit des gens.

C'est ce que soulignait M. de Brouckère dans son rapport à la Conférence du désarmement, en 1926 : « L'histoire nous fournit force exemples de violences, d'agressions, qui n'ont pas conduit à la guerre, soit que la victime, trop faible ou trop pusillanime, se soumit sans offrir aucune résistance, soit que des négociations ou la médiation d'un tiers ait permis d'arranger les choses avant que l'état de guerre ait pu s'établir. C'est que l'état de guerre n'existe vraiment qu'à partir du moment où l'Etat attaqué, relevant le défi qu'on lui jette, aura à son tour admis que l'état de guerre existe... [J'insiste sur les] conditions nécessaires pour qu'un Etat soit considéré comme ayant à recourir à la guerre. En dehors du

(12) Diamandescio, *Le problème de l'agression*, p. 25.

cas où l'Etat agresseur aurait formellement déclaré la guerre, et sur lequel il n'y a pas lieu de s'étendre longuement, deux conditions sont nécessaires : 1^o qu'un Etat ait accompli un acte de guerre contre un autre ; 2^o que ce dernier ait considéré l'état de guerre comme établi » (13).

Dans le droit international ancien, le mot « guerre » suffisait pour désigner les opérations militaires dirigées par un Etat contre un autre Etat — (exception faite d'opérations de contrainte entreprises notamment par la Grande-Bretagne et la France pour faire respecter leurs droits par certains pays, d'une civilisation moins évoluée, il est vrai) — car, sous réserve de la controverse sur les débuts de la guerre russo-japonaise, toute guerre était précédée d'une déclaration : les formalités prescrites par le droit des gens étaient observées.

Depuis 1920, des opérations militaires ont eu lieu sans déclaration (Corfou, 1923 ; frontière bulgare, 1925), circonstance dont les Etats en ayant pris l'initiative arguèrent pour affirmer qu'il n'y avait pas acte de guerre.

Cette pratique renouvelée à deux reprises par le Japon, a tendu à se généraliser. Au point que le délégué de la France à la 3^e Commission chargée d'élaborer la convention d'assistance financière, M. Cassin, pouvait dire en 1929 : « Le mot de guerre va disparaître de l'usage. Un Etat n'aura plus la naïveté, s'il veut violer le Pacte de la S. D. N., de déclarer la guerre... Les déclarations de guerre n'étant plus à

(13) *Actes de la Conférence du désarmement*, série 3, 1926, p. 100.

envisager, il faudra juger les Etats suivant ce qu'ils feront, non selon ce qu'ils diront » (14).

Pratiquement, d'ailleurs, la discrimination entre la guerre et l'agression risque d'être fort difficile : « comme toute agression provoque généralement une résistance, il peut arriver que l'on passe de la phase de l'agression à la phase de la guerre d'une façon très rapide, ne laissant apparaître devant l'opinion que cette seconde phase, la phase de la guerre » (15).

Quoi qu'il en soit, à l'heure actuelle, tout acte de guerre, au sens technique du mot, constitue certainement une agression. Cet acte de guerre sera soit un bombardement du territoire de l'adversaire, par artillerie de campagne, par navire de guerre ou par aéronef, soit un tir de mousqueterie, soit l'invasion de ce territoire, soit l'attaque, hors de ce territoire, de navires ou aéronefs dudit adversaire.

Il faut toutefois qu'il ne s'agisse pas « d'un simple fait isolé, ou involontaire, ou commis par mégarde, mais d'une action concertée, dont le but d'attaque ne fait pas de doute » (16).

En ce qui concerne l'attaque de navires et aéronefs, doit-il s'agir de bâtiments faisant partie des forces armées de l'Etat, ou l'agression existe-t-elle même s'il s'agit de bâtiments de caractère non militaire appartenant à l'Etat ou à ses ressortissants ? La question est controversée ; nous verrons que M. Politis, dans son rapport à la Commission générale de la Con-

(14) *Procès-verbal 3^e Commission*, p. 929.

(15) Diamandesco, *op. cit.*, p. 26.

(16) Diamandesco, *op. cit.*, p. 151.

férence du désarmement de 1933, s'est prononcé pour une solution extensive.

Autre question : que doit-on entendre par territoire ? Certainement, le territoire de la métropole, de ses colonies et de ses pays de protectorat ou sous son mandat. Mais quid des territoires sur lesquels un Etat n'exerce son autorité qu'en fait ? Une solution affirmative a été longtemps controversée, notamment par l'U. R. S. S. et n'a été adoptée qu'en 1933, sur le rapport de M. Politis.

Sous réserve de précisions de détail, il est admis que tout acte de guerre, toute hostilité constitue une agression.

Mais l'acte de guerre, ne représente pas la seule modalité du recours à la force, dont la persistance compromet la paix mondiale, et qui constitue, dans la terminologie généralement admise, la substance de l'agression (17). Il y a en effet des actes de force pacifiques : le blocus pacifique, les représailles, etc... Seront-ils également considérés comme constituant des agressions ?

Les réponses sont incertaines et divergentes : la raison en est, à notre avis, dans l'indétermination, en droit international positif, de la notion d'agression, ainsi que nous l'avons exposé dans le chapitre précédent. C'est trop souvent l'opportunisme qui dicte ces réponses aux rédacteurs de cette loi internationale conventionnelle que sont les pactes et traités. Il est

(17) V. notamment Bourquin, *La sécurité collective*, p. 344 (cette étude comprend les travaux des 7^e et 8^e conférences des Hautes études internationales, Paris 1934, Londres 1935).

difficile qu'elles satisfassent ainsi les exigences d'un esprit vraiment juridique.

Divergence notamment en ce qui concerne le blocus. « Le blocus, c'est la rupture de toute communication entre les côtes ou les ports d'un Etat et la pleine mer, opérée et maintenue par la force armée d'un autre Etat. C'est un moyen d'amener l'adversaire à composition sans aucune effusion de sang. C'est un moyen d'attaque aussi licite que celui qui consiste à détruire les forces militaires de l'adversaire » (18). Ce qui inciterait à conclure qu'il est difficile de distinguer les blocus de la guerre, car s'il n'est pas un acte de guerre au sens juridique du mot, il constitue une mesure technique de guerre. Et pourtant des auteurs considérables parlent de « blocus pacifique » qu'ils opposent au blocus de guerre (19).

Même divergence touchant les représailles, riposte à un acte injuste, à une violation de droits (occupation indue de territoires, refus de paiement de dettes...) : M. de Martens hésite à les assimiler à des actes de guerre (20), alors que M. Mérignhac y voit un état de guerre conditionnelle (21).

Nous verrons qu'à l'occasion de l'incident gréco-italien de Corfou, le conseil de la S. D. N. a émis l'avis, le 13 mars 1924, qu'en principe — cette réserve permet nombre de dérogations opportunistes —

(18) Fauchille, *Traité de droit international public*, t. II, p. 938 et sq.

(19) Mérignhac, *Traité de droit public international*, t. III, p. 60 et sq.

(20) De Martens, *Traité de droit international*, t. III, p. 158 et sq.

(21) *Loc. cit.*

l'interdiction de recourir à la guerre ne s'étendait pas aux représailles militaires (occupation pacifique), non plus qu'au blocus pacifique (22).

Quoi qu'il en soit, le recours à la force, d'une manière générale, est déclaré — ou présumé, et la présomption peut être absolue, *juris et de jure*, ou relative, *juris tantum* — constituer une agression.

Mais l'agression n'est-elle, selon la formule de M. Bourquin, qu'un recours à la force ? Ne faut-il pas aller plus loin, et décider que la simple violation d'une règle de droit internationale acceptée par les Etats constitue une agression ?

On voit l'importance considérable de cette question en se plaçant sur le terrain pratique des sanctions ou de la légitime défense : un Etat, qui refuserait de soumettre un litige à l'arbitrage ou d'exécuter une sentence arbitrale, risquerait, si la réponse à la question précédemment posée était affirmative, d'être l'objet de mesures de contrainte, d'hostilités soit individuelles, de la part de l'Etat prétendument lésé, soit collectives, au nom de la communauté internationale.

« Il se peut qu'il y ait agression sans qu'il y ait acte militaire », affirmait M. Kunz à l'Académie de droit international de la Haye (23). A quoi, M. Diamandesco réplique que « l'acte militaire est la caractérisation même de l'agression » (24).

Quid, enfin, — nous ne prétendons toutefois pas

(22) Sur ce point cf. Baranton, *Le système juridique de la S. D. N. pour la prévention de la guerre*, p. 266.

(23) J. Kunz, l'article II du Pacte de la S. D. N. *Recueil des Cours de la Haye*, 1932, t. 39, p. 705 et suiv.

(24) Diamandesco, *op. cit.*, p. 28.

avoir épuisé la liste des cas susceptibles d'être qualifiés d'agression, — des mauvais traitements infligés aux ressortissants d'un Etat par un autre Etat sur le territoire duquel ils sont installés ?

La question de cette extension du contenu de l'agression n'est pas purement théorique ; elle a été posée à la Conférence de Londres par le délégué italien, M. di Soragna : « D'un côté, on voit se déclencher une action internationale pour une cabane incendiée ; d'un autre côté, un Etat pourrait massacrer les ressortissants d'un autre pays pendant plusieurs jours, sans que ce dernier puisse faire autre chose que de recourir à la procédure pacifique » (25).

L'argument — tout de sentiment — appelle réflexion, et motive les hésitations des membres de la Conférence.

Mais le droit ne saurait être élaboré en considération de circonstances de fait : il doit former une construction logique de préceptes juridiques. Hélas ! en la matière qui fait l'objet de la présente étude, les bases du système, les fondations de l'édifice manquent, ou plutôt sont pétries dans l'argile. Tant que ne seront pas précisés les ou le droit dont la violation soulève contre son auteur la vindicte internationale, les rédacteurs du droit positif et leurs interprètes feront œuvre incertaine.

Il ne s'agit pas d'opter pour les critères souples ou pour les critères rigides : les uns et les autres ont leurs inconvénients. Aussi bien les premiers pour-

(25) Commission générale de la conférence du désarmement, séance du 29 mai 1933, *P. V.*, p. 550.

raient-ils suffire, à la rigueur, si la notion d'agression était dégagée avec précision ; de même que les seconds seraient posés avec moins d'arbitraire.

En résumé, les constructeurs du droit positif, ont eu et ont encore à se demander si l'agression est limitée aux opérations de guerre (au sens technique et traditionnel de l'expression), ou si elle ne doit pas comprendre également tous autres actes de force, et même certaines autres atteintes, indirectes, aux droits par les Etats tiennent de la loi internationale.

§ 2. — Modalités de l'agression.

Jusqu'à présent, nous avons eu en vue des actes réalisés : un pays est bombardé ou envahi.

Mais, à côté de cette agression au premier degré, ne saurait-il exister une agression en puissance, d'une réalisation imminente mais non encore effectuée, et qui serait assimilable à tous égards à la première ? Ainsi, un pays menacé d'une agression aurait le droit de prendre des mesures de légitime défense et la collectivité pourrait intervenir en sa faveur par des actes de force.

A cette occasion, M. Hoijer a fait une triple distinction : « l'agression est le danger réalisé, la menace [d'agression] c'est le danger imminent, tandis que le danger d'agression implique un danger qui n'a pas un caractère d'imminence » (26).

L'agression réalisée est parfois dénommée « agres-

(26) Hoijer, *La sécurité internationale*, t. II, p. 34.

sion flagrante » et la menace d'agression « agression simple » (27).

Citons, à titre d'exemples d'agression simple — pour fixer les idées : la répétition d'incidents de frontières, — la mobilisation militaire secrète, — le refus de retirer des troupes en arrière d'une ligne fixée par l'arbitre, — le refus de la conciliation et de l'arbitrage, et l'annonce de l'intention d'ouvrir les hostilités, etc...

La question doit se poser aux rédacteurs du droit positif de savoir si des actes de cette nature sont assimilables à l'agression proprement dite, et, notamment, s'ils comportent cette réaction immédiate qu'est la légitime défense. C'est essentiellement sur ce terrain, en effet, que la question se pose, et c'est pourquoi, ne voulant pas anticiper sur les développements qui vont suivre, nous la renvoyons pour y être jointe au paragraphe 3 ci-après, spécialement à l'article des limites du droit de légitime défense.

Reste le danger d'agression qui se réduit à une simple perturbation des relations pacifiques. A dire vrai, la différence est très délicate à faire entre la menace et le danger d'agression. Faute de pouvoir développer, d'un point de vue abstrait et théorique, la distinction précitée de M. Hoijer, donnons quelques exemples : la mobilisation économique, — la construction de chemins de fer ou de routes stratégiques, le renforcement des armements, — les campagnes agressives dans la presse et auprès de l'opinion, etc...

(27) Cf. notamment, R. Vignol, *Définition de l'agresseur dans la guerre*, p. 58.

Dans l'histoire, le danger d'agression ainsi compris, a porté un autre nom : celui de provocation. Et les juristes d'après guerre ont eu à se demander si la provocation constituait une agression, et autorisait les réactions inhérentes à cette dernière, à savoir la légitime défense de l'Etat en danger et l'intervention coercitive de la collectivité internationale, autrement dit, la guerre préventive.

Des auteurs tels que Rogge (28) établissent une corrélation entre la notion de provocation et celle d'agression, « car il pourrait y avoir des agressions longuement préparées et contre lesquelles il faut sévir promptement pour ne pas leur laisser le temps de se réaliser ». De Martens s'est également prononcé en faveur de la guerre préventive : « il faut reconnaître qu'un Etat peut se trouver dans la nécessité de commencer une guerre, afin de déjouer les plans d'attaque et de rendre vains les préparatifs qu'un gouvernement ennemi faisait secrètement. Dans ce cas, le véritable agresseur n'est pas celui qui déclare la guerre » (29).

C'est là une théorie vétuste, actuellement rejetée par la doctrine et par le droit positif le plus récent. Sans doute de nombreux traités, postérieurs à la grande guerre, contiennent une clause de non provocation. Il y a, dans ce *casus foederis*, une survivance qui constitue une véritable hérésie : « ou la provocation consiste en un acte qui a mis la victime en état de légitime défense, et alors celle-ci peut commettre

(28) Cf. *Revue de droit international*, t. XIII, 1934, p. 373.

(29) De Martens, *Traité de droit international*, t. III, p. 186.

un des actes interdits sans être considérée comme agresseur parce que, précisément, elle est en état de légitime défense, ou bien la provocation n'est pas un de ces actes interdits, et alors l'agression ne peut se produire à aucun titre, et, contre cet acte d'agression (30) il ne reste d'autre ressource que l'application d'une procédure pacifique pour obtenir le redressement du droit violé » (31).

Un des commentateurs les plus érudits du Pacte de la S. D. N., M. J. Ray, écrivait dès 1930 : « il ne faut plus qu'on parle, et à la Société des Nations moins qu'ailleurs, de guerres préventives ou d'agressions préventives. Il ne faut pas que, d'avance, on justifie ou excuse la guerre ou l'agression, en les débaptisant » (32).

L'exclusion de la provocation du système juridique de l'agression est d'ailleurs récente. Elle a été le fait des actes internationaux basés sur des critères rigides, actes d'une application encore limitée, alors que le Pacte de la S. D. N., qui forme le droit commun, consacre implicitement la thèse de la provocation en exigeant que l'on tienne compte, pour désigner l'agresseur, de tous les antécédents du conflit, même les plus éloignés : c'est là une des conséquences du maintien des critères souples dans le droit du Covenant (33).

La survivance indiscutable de cette conception a été

(30) Ou plus exactement, semble-t-il, contre cet acte inexactement qualifié d'agression.

(31) N. Politis, Déclaration à la Commission générale de la Conférence du désarmement, 1933, *P. V.*, 69^e séance, 29 mai 1933.

(32) J. Ray, *Commentaire du Pacte de la S. D. N.*, p. 366.

(33) Cf. René Théry, *op. cit.*, p. 51.

soulignée dans la note du 26 septembre 1935 de la Grande-Bretagne à la France : Sir Samuel Hoare y confirme l'attachement de son pays à l'exécution fidèle des obligations découlant du Pacte de la S. D. N. et « le maintien collectif du pacte dans son intégralité et particulièrement la résistance ferme et collective à tous actes d'agression non-provoquée ».

On persiste ainsi dans le domaine des interprétations subjectives des Etats, ce qui permet à tout Etat désireux d'esquiver aux obligations d'une action collective, de trouver « toujours moyen, quand son intérêt le poussera, de considérer l'agression d'un Etat comme ayant été provoquée » (34).

Tout au plus pourrait-on admettre que la provocation fût retenue pour doser l'assistance collective à accorder à l'agressé et les réparations à mettre à la charge de l'agresseur (35).

§ 3. — Circonstances absolvantes.

L'agression — dont le prototype est le recours à la force, — est un crime international. Mais tout acte de force n'est pas plus inexorablement qualifié crime en droit des gens qu'en droit interne : certaines circonstances peuvent intervenir qui font tomber la qualification et considérer comme licite l'acte commis.

Sans doute l'analogie que nous venons d'établir entre le droit international et le droit interne — analogie que, pour notre part, nous n'avons jamais per-

(34) Diamandescio, *op. cit.*, p. 21.

(35) R. Théry, *loc. cit.*

due de vue au cours de nos réflexions sur les différents aspects du problème de l'agression, estimant avoir un guide précieux pour explorer des questions assez mal connues, — sans doute cette analogie est-elle critiquée par d'aucuns.

On fait tout d'abord une objection de méthode : le droit international, comme toute discipline, doit avoir ses procédés d'élaboration et d'investigation. Cette simple affirmation ne saurait nous convaincre qu'entre les divers compartiments de la science juridique il doive exister des divergences comparables à celles existant entre les sciences mathématiques, les sciences physiques, les sciences naturelles, les sciences sociales.

Deuxième objection : l'étendue d'application du droit international et du droit interne est bien différente. Quand un individu attaqué se défend contre ses agresseurs, il n'en résulte aucune répercussion fâcheuse pour l'ordre social privé ; au contraire, un Etat, qui, au nom d'une légitime défense parfois contestable, fait la guerre, peut mettre le feu à un continent et faire le malheur des peuples pour de nombreuses générations. La différenciation des conséquences nous semble arbitraire et simpliste : le crime d'un individu trouble certainement l'ordre social ; et d'autre part, en bonne logique, si l'on veut éviter de courir le risque de voir la réaction d'un pays provoquer une guerre mondiale, il est indispensable de nier l'existence du droit de légitime défense, — ce que les ultrapacifistes seuls ont osé prétendre (36).

(36) Cf. notamment l'article de M. Clyde Eagleton : « Faut-il proscrire seulement les guerres d'agression ou toutes les guerres ? »

Il faut voir les choses sous un angle plus réaliste. « Dans toute organisation sociale, il existe des cas où le recours à la violence est licite. L'œuvre de la police, les voies d'exécution comportent le recours à la violence. La légitime défense implique également l'usage de la violence (37). »

Cette courte citation met en vedette les deux cas dans lesquels le recours à la force est licite : lorsqu'il est le fait des autorités légales, agissant dans le cadre légal de leurs attributions, et lorsqu'il est le fait d'un particulier qui se défend contre un acte de force, contre une agression.

Transposons ces deux catégories dans le droit international, et nous aurons les deux circonstances absolvantes du recours à la force ; d'une part, l'action exercée au nom de la communauté internationale, à titre de contrainte, de sanction, et pouvant aller jusqu'à la guerre publique ; d'autre part, la réaction manifestée par l'agressé, à titre de légitime défense, et pouvant aller jusqu'à la guerre privée.

La guerre publique sera licite dès que les conditions prévues par le droit international positif seront remplies : ces conditions, nous aurons à les examiner au titre III de la présente étude, relatif à la repression de l'agression. Qu'on ne s'étonne pas de les trouver différentes de celles que prévoient les législations internes, l'autorité dans la communauté inter-

in *R. G. D. I. P.*, 1932, p. 498-511. Une condamnation éminemment motivée de sa thèse, tendant à l'interdiction de tout recours à la force, a été portée par M. Emile Giraud, dans son cours de 1934 à l'Académie de la Haye, sur la théorie de la légitime défense.

(37) G. Scelle, L'agression et la légitime défense dans les rapports internationaux, in *L'esprit international*, 1^{er} juillet 1936, p. 372.

nationale étant encore à un degré de développement inférieur à celui d'une communauté nationale considérée comme civilisée.

Quant à la guerre privée, elle suppose une défaillance rare en droit interne, plus fréquente en droit international, de l'organisation de la Société. « Si le fonctionnement de l'autorité publique était parfait elle impliquerait la suppression de la légitime défense. Si l'ordre public était automatiquement garanti, si la police et la juridiction mettaient l'individu, dans toute éventualité, à l'abri de tout dommage irréparable, le droit d'user individuellement de la violence ne se comprendrait même plus, et l'on ne concevrait point d'exception à la règle suivant laquelle nul n'a le droit de se faire justice à lui-même.

« Mais, si nulle organisation sociale ne peut intégralement assurer l'ordre public, la compétence individuelle de recourir à la violence pour garantir son droit sera d'autant plus restreinte que l'organisation sociale sera plus parfaite, d'autant plus large que cette organisation sera plus déficiente. Il y a donc lieu de nous attendre à ce que le droit de légitime défense soit beaucoup plus étendu en droit international qu'en droit interne. La sécurité, en effet, y est plus mal assurée, la justice moins sûre, et le sujet de droit, l'Etat, assez fort pour la braver » (38).

*
* *
*

Les développements qui vont suivre seront donc consacrés à l'esquisse de la légitime défense en droit international.

(38) G. Scelle, *op. cit.*, p. 373.

On parle communément du droit de légitime défense; mais la légitime défense ne constitue-t-elle pas également un devoir ? Dans son rapport sur le protocole de Genève, M. Politis écrit qu'un Etat illégalement attaqué peut et *doit*, sans attendre l'aide, conforme au droit, de la communauté internationale, commencer par se défendre avec ses propres moyens. Sur ce point, M. Barandon émet l'opinion fort sensée que « la question, en pratique, n'offre guère d'intérêt, car il ne fait aucun doute qu'il est infiniment plus important et plus difficile d'empêcher un Etat d'abuser du droit de légitime défense que de le déterminer à en remplir le devoir » (39). Parfois, néanmoins, la communauté internationale pourrait avoir intérêt à invoquer le devoir de légitime défense contre certains Etats pusillanimes, et soucieux de détourner les coups contre d'autres soldats que les siens.

Sous cette réserve, nous reconnaissons volontiers que la question de la légitime défense se pose essentiellement sous l'aspect du droit de l'agressé.

Ces observations présentées, nous examinerons successivement les faits donnant lieu à légitime défense, — les formalités éventuelles à remplir, — les droits conférés par la légitime défense — enfin la doctrine très extensive anglo-américaine.

(39) Barandon, *Le système juridique de la S. D. N. pour la prévention de la guerre*, p. 294.

ARTICLE 1^{er}. — *Faits donnant lieu à légitime défense.*

Etant la réplique propre de l'agression, la légitime défense suppose l'agression aussi nécessairement qu'elle en découle (40) :

L'agression doit donc précéder la légitime défense. Mais de quelle agression s'agit-il ? De l'agression flagrante, c'est-à-dire réalisée, ou de l'agression simple, imminente, de la menace d'agression ?

Les avis sont partagés. M. Barandon paraît opiner pour une formule extensive (41). MM. Théry et Diamandesco soutiennent la thèse restrictive.

« Il ne faut prendre pour légitime défense que seulement l'attaque actuelle, matérielle, injuste, et présentant un danger imminent en raison de son importance. Une attaque qui ne serait pas caractérisée par des hostilités militaires, telles les voies de fait contre des nationaux d'un Etat se trouvant sur le territoire de l'Etat provocateur, ne doit pas justifier l'exercice d'une action de légitime défense » (42). M. Diamandesco restreint ainsi la légitime défense à des violences matérielles actuelles, et exclut par là-même l'excuse de menace d'agression.

Telle est également l'opinion de M. Théry (43) : « Pendant longtemps, on s'est contenté d'un danger prochain, ou même imminent, de violences graves, cette gravité faisant d'ailleurs l'objet d'une interprétation assez large : on admettait facilement « le recours

(40) R. Théry, *La notion d'agression*, p. 227.

(41) Barandon, *op. cit.*, p. 299.

(42) Diamandesco, *op. cit.*, p. 112.

(43) R. Théry, *op. cit.*, p. 229-230.

à la force en dehors du cas d'attaque ou d'invasion du territoire national, à raison de faits qui se sont produits en dehors des frontières de l'Etat » (44).

« Il semble bien — poursuit M. Théry — que depuis les progrès de l'organisation internationale, on soit plus exigeant pour admettre la légitime défense : on veut, aujourd'hui, qu'il y ait un véritable péril pour l'Etat qui se défend, et que ce péril ne soit pas seulement menaçant, mais actuel, déjà présent » (45).

D'autres auteurs, donnés comme hostiles à la légitime défense en cas de menace d'agression, ne se sont prononcés en réalité que sur la provocation.

C'est ainsi que dans son rapport à la Conférence des armements de 1926, M. de Brouckère, écrivait déjà : « tout acte de violence n'ouvre pas nécessairement à celui qui l'a subi le droit de recourir lui-même à la guerre... [Il faut] qu'il soit victime d'une agression évidente et d'une gravité telle qu'il y aurait pour lui danger manifeste à n'y point répondre immédiatement » (46).

L'interprétation restrictive prêtée à M. de Brouckère se base sur le sens limité du mot « agression » ; or, nous savons déjà qu'il est susceptible de traduire autre chose qu'une opération de force, et nous verrons que l'opinion dominante à Genève, est que « l'Etat agresseur n'est pas nécessairement celui dont les troupes

(44) D'après M. Emile Giraud, *la théorie de la légitime défense, recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1934, t. III, p. 717.

(45) R. Théry, *loc. cit.*

(46) Cf. *Documents de la conférence de la réduction des armements*, Série III, 1926, p. 101.

ont, les premières, franchi une frontière étrangère » (47).

Pour les mêmes raisons, l'opinion de M. Le Fur doit également être interprétée : « la défense, pour être légitime doit être la réponse immédiate à une attaque qui fait courir un danger sérieux » (48).

Avec M. Georges Scelle, il semble qu'il ne soit pas possible de se méprendre : « Sur ce point encore, le progrès du droit international rejoint les précisions du droit interne : il n'y a d'agression que l'agression actuelle, et cela, d'une part, exclut toute légitimité de la guerre préventive, d'autre part, condamne nettement comme juridiquement fausse et politiquement dangereuse, la notion d'agression provoquée. La provocation ne permet jamais la légitime défense » (49).

Ainsi, le droit de légitime défense n'est formellement dénié qu'en cas de simple danger d'agression, de provocation, pour interdire la guerre préventive, et non en cas de menace d'agression. Sans doute, ainsi que nous l'avons dit dans le § précédent, la distinction entre le danger et la menace sera parfois subtile ; mais il convient, à notre sens, de tenter de la faire, pour en fixer toutes les conséquences juridiques nécessaires, afin de ne pas condamner, par principe, à l'invasion, voire à la destruction, un Etat que sa configuration géographique ou l'état de ses forces désavantagerait, alors qu'en franchissant la frontière

(47) Cf. Barandon, *op. cit.*, p. 299.

(48) Le Fur, le développement historique du droit international, *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1932, t. III, p. 535.

(49) G. Scelle, *op. cit.*, p. 386-387.

pour aller au-devant des forces armées de son adversaire déjà en mouvement contre lui, il rétablirait partiellement l'équilibre en sa faveur.

Quoi qu'il en soit de cette controverse, un autre point paraît définitivement tranché : il faut que l'agression ait une certaine importance.

« Qu'une escouade de soldats franchisse de quelques pas la frontière, dans une colonie éloignée de tout centre vital, que les circonstances montrent jusqu'à l'évidence que l'agression est due à la faute de quelque chef subalterne, que les autorités centrales de l'Etat agresseur aient réprimé l'action de leur subordonné dès qu'ils en ont eu connaissance, fait cessé l'invasion, présenté des excuses, offert des réparations, pris les mesures nécessaires pour empêcher le retour d'un pareil événement, on ne saurait soutenir qu'il y ait là un « acte de guerre » et que l'Etat envahi puisse légitimement en tirer prétexte pour mobiliser son armée et marcher sur la capitale ennemie » (50).

Cette solution est en tous points conforme avec les précisions que nous avons données ci-dessus touchant la nature des actes déclarés ou présumés constitutifs d'agression.

Jusqu'à présent, il n'a été question que de légitime défense directe, celle qui est exercée par l'agressé lui-même. Quid de la légitime défense indirecte, exercée par un Etat tiers en faveur de l'Etat agressé, spécialement lorsqu'un traité les lie ? Nous nous contenterons de poser le problème, sans prétendre le résoudre

(50) De Brouckère, rapport à la *Conférence de la réduction des armements*, documents, série 3, 1926, p. 101.

ici, car il évoque toute la question des traités de garantie et des alliances dites défensives, qui ne saurait rentrer dans le cadre de cette étude. Bornons-nous à signaler le danger que risquent de faire courir à la paix du monde des traités de cette nature, utiles sans doute pour parer à l'insuffisance d'organisation de la communauté internationale, mais susceptible de pousser à la formation de groupes rivaux de nations.

ARTICLE 2. — *Formalités éventuelles à remplir.*

L'Etat, appelé à user de son droit de légitime défense, est-il obligé de demander l'habilitation de de la communauté internationale ?

Dans le droit positif actuel, il n'en est rien et l'exercice de la légitime défense n'est soumis à aucun contrôle préalable.

Certains auteurs critiquent cette solution. Il est nécessaire, écrit M. Wehberg (51), « d'imposer cette exigence que la résistance armée d'un Etat, objet d'agression, ne doit avoir lieu qu'avec l'assentiment préalable du Conseil de la S. N. D. Si, pour écarter cette hypothèse, on objecte que l'état menacé court par là un risque grave, je répondrai que l'ensemble des Etats doit s'efforcer d'éviter la guerre ». Il est regrettable que l'éminent professeur n'ait pas indiqué, et surtout fait adopter, les mesures susceptibles d'empêcher la guerre à coup sûr. Aussi bien appartient-il à cette phalange d'idéalistes qui condamnent toute guerre, même de résistance.

(51) Wehberg, le protocole de Genève in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye*, t. VII, 1925.

Il semble difficile, dans l'état actuel d'organisation de la communauté internationale, de subordonner à une autorisation préalable l'exercice du droit de légitime défense, car ce serait l'entraver pratiquement, sinon même l'interdire par une voie détournée. Telle ne semble pas être, toutefois, l'opinion de M. le Fur, qui déclare qu'il faut, pour que la défense soit légitime, « qu'il n'y ait pas eu possibilité de recourir à l'autorité chargée du maintien de l'ordre » (52).

Cette condition d'ailleurs ne semble susceptible d'être remplie dans la majorité des cas, car il faut agir vite. « Dans une société interne, on ne saurait remettre l'appréciation de la légitimité de la violence à un organe juridictionnel lorsqu'il s'agit d'interrompre l'action délictueuse, d'empêcher la perpétration du crime et de maintenir l'ordre. Il serait absurde de subordonner les mesures de police destinées à réprimer une émeute ou une révolution, — et la guerre internationale n'est autre chose qu'une forme de révolution, — à une autorisation judiciaire. Cela ne veut point dire que l'organe juridictionnel n'ait jamais son mot à dire. Il l'aura ultérieurement. Quelque perfection qu'ait acquis le système juridique, *il faut d'abord empêcher l'irréparable*. A défaut, il ne reste plus rien du concept même de légitime défense » (53).

(52) Le Fur, développement historique du droit international, *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1932, t. 111, p. 535.

(53) G. Scelle, *op. cit.*, p. 392.

ARTICLE 3. — *Droits conférés par la légitime défense.*

Sur ce point encore, on relève une tendance très nette à une interprétation restrictive.

« La légitime défense suppose l'emploi des moyens proportionnés à la gravité de l'attaque, et dont l'usage est justifié par le danger pressant. Si un Etat, même offensé par quelque incident de peu d'importance intrinsèque, dépassait manifestement cette mesure, il deviendrait en fait le véritable agresseur, et c'est contre lui que devraient en toute justice s'exercer les sanctions » (54).

La légitime défense, écrit de son côté M. Le Fur, ne doit pas dépasser la gravité de l'attaque (55).

Toutefois, M. E. Giraud fait la réserve « que cette contre-attaque pourrait ne pas se borner à refouler l'agresseur uniquement en dehors des frontières et le poursuivre dans son propre pays... Mais il ne faudra, en aucun cas, dans cette hypothèse, procéder à une invasion de grand style. Cette guerre cesserait d'être légitime si elle s'assignait par la suite, le but de conquérir le territoire du pays agresseur » (56).

En un mot, la légitime défense contre une agression « doit demeurer proportionnelle à celle-ci » (57).

Cette règle de la proportionnalité n'est plus respectée lorsque la légitime défense aboutit à porter

(54) De Brouckère, rapport à la *Conférence de la réduction des armements*, série 3, 1926, p. 101.

(55) *Loc. cit.*

(56) E. Giraud, La théorie de la légitime défense. *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1934, t. III, p. 803 et 812.

(57) Barandon, *op. cit.*, p. 299.

atteinte à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique de l'agresseur, — ou bien lorsqu'elle est poursuivie même après arrêt de l'agression et disparition du danger.

Sur ce dernier point, cependant, il est difficile de se refuser à admettre, en principe, que l'agressé puisse prendre des précautions, pour prévenir une nouvelle agression ; mais il conviendrait que le droit positif précise les limites d'application de ce principe, dont une interprétation extensive permettrait de justifier jusqu'aux conquêtes territoriales.

ARTICLE 4. — *La doctrine anglo-américaine
de la légitime défense.*

Les développements qui précèdent concordent avec les conceptions européennes continentales, très restrictives, à juste titre, du droit de légitime défense.

La doctrine américaine, et surtout la doctrine britannique sont très extensives. Résumons-les brièvement.

Chez nos anciens alliés, le point de vue politique l'a emporté sur le point de vue juridique.

Le premier pas fut fait par les Etats-Unis qui encadrèrent dans la légitime défense la doctrine de Monroe, en vertu de laquelle « toute atteinte à l'indépendance ou à l'intégrité territoriale ou toute intervention à l'égard des affaires des Etats américains par des puissances non américaines seraient considérées comme une atteinte et comme une menace aux Etats-Unis même » (58).

(58) Diamandescu, *op. cit.*, p. 116.

Cette extension exorbitante du droit de légitime défense a été consacrée dans le rapport de M. Borah au Sénat américain (59) : « La Commission des affaires étrangères du Sénat considère que le droit de légitime défense n'est en rien diminué ou affaibli par ses termes ou ses conditions [du pacte de Paris]. Chaque nation reste libre, à n'importe quel moment et sans aucun souci des stipulations du traité, de se défendre et reste seule juge de ce qui constitue le droit de légitime défense, de sa nécessité, et de son étendue... Les Etats-Unis considèrent la doctrine de Monroë comme faisant partie de leur sécurité et de leur défense nationales. Le droit de légitime défense reconnu par le traité doit nécessairement comprendre le droit de maintenir la doctrine de Monroë, qui fait partie de notre système de défense nationale ».

Le sénateur Borah paraphrasait ainsi et complétait les déclarations antérieures d'un des auteurs même du Pacte de Paris, M. Kellog : « Chaque nation est libre à tout moment, et sans égard pour les dispositions contenues dans les traités, de défendre son territoire contre une attaque ou une invasion, et elle seule a qualité pour décider si les circonstances exigent le recours à la guerre de légitime défense (60). »

De telles formules assimilent à la légitime défense la défense des simples intérêts nationaux, ce qui est une négation pure et simple du droit international.

La doctrine britannique va encore plus loin que

(59) D'après *L'Europe Nouvelle*, 9 mars 1929, p. 320.

(60) Cité par M. R. Théry, *op. cit.*, p. 234.

l'américaine. Cette dernière, au moins, s'applique à un territoire précis, reconnu et non contesté ; il n'en est pas de même avec celle de nos voisins d'Outre-Manche.

Elle est exprimée dans une note adressée le 19 mai 1928 par le Ministre des Affaires étrangères, Sir Austen Chamberlain, à l'ambassadeur des Etats-Unis à Londres, M. Houghton. Le gouvernement britannique, y est-il dit en substance, déclare ne pas pouvoir se lier par l'engagement de non-recours à la force quand il s'agira de défendre certaines régions du monde, dont la sécurité et l'intégrité présentent un intérêt spécial et vital pour la sécurité de la Grande-Bretagne. La protection de ces régions contre toute attaque constitue pour l'Empire britannique une mesure de légitime défense (61).

Comme il ne saurait s'agir des Dominions — car la réserve serait superflue — on peut éprouver quelques appréhensions, d'autant que la note de Sir Austen Chamberlain ne précise pas l'action qu'elle envisage et que le terme d'immixtion (interférence) qu'elle emploie est infiniment plus extensif que celui d'agression.

Il convient toutefois de souligner que si la doctrine de Monroë, quoique discutée, a reçu droit de cité dans le droit international, il n'en est pas encore de même pour la doctrine arbitraire de l'intérêt vital, qui constitue jusqu'à présent une simple déclaration unilatérale.

(61) Cf. Diamandescio, *op. cit.*, p. 118, et (note 72) le texte anglais de ce passage de la note britannique du 19 mai 1928.

SECTION II. — Les solutions admises en droit positif international.

On sait que deux systèmes se partagent la faveur des juristes pour définir l'agression.

Le premier, celui des critères souples, définit l'agression par un synonyme ; en réalité, il ne définit rien et laisse à l'interprète du droit la pleine liberté et l'entière responsabilité de son appréciation des faits pour déterminer l'agresseur, d'où fluctuations de jurisprudence et peut être même arbitraire.

Le second système, celui des critères rigides, énumère des faits précis qui devront être considérés comme constitutifs de l'agression ; l'application de la loi internationale y gagnera en sécurité, voire en rapidité, ce qu'elle aura perdu en subtilité.

Le système souple, d'inspiration anglo-américaine, s'est imposé jusqu'en 1930, sous réserve d'une combinaison avec le système rigide dans le protocole de Genève de 1924.

Son déclin commence avec la Convention d'assistance financière de 1930 et la Convention de prévention de la guerre de 1931 ; mais, pour des raisons particulières, ces actes ne sont pas plus entrés en vigueur que le protocole de Genève.

C'est en mai 1933, devant le Comité de Sécurité de la Conférence du désarmement, à Genève, que le système souple s'est effacé complètement devant le système rigide, qui est entré, sans aucun alliage, dans le droit international conventionnel en juillet

de la même année, pour les Conventions de Londres.

Bien que la doctrine et l'opinion semblent dorénavant favorables aux critères rigides, en raison d'avantages indéniables qui compensent largement des inconvénients d'ailleurs problématiques, les critères souples n'ont pas perdu droit de cité : car ils continuent d'animer notamment le Pacte de la S. D. N. et le Pacte de Paris, sans compter les traités particuliers conclus au cours de la décade qui a suivi la Grande Guerre.

Nous examinerons — brièvement, afin de ne pas allonger outre mesure cette étude — les différents monuments du droit international positif. Il nous a paru préférable de les passer en revue successivement, afin de ne pas rompre l'évolution historique, plutôt que de les grouper en deux catégories (d'ailleurs assez arbitraires en ce qui concerne les actes antérieurs à 1933), selon qu'ils faisaient appel aux critères souples ou aux critères rigides, — et cela malgré l'apparente logique de cette seconde méthode.

§ 1. — Le Pacte de la S. D. N.

Il ne définit pas l'agression, même par un synonyme. Le système est ainsi poussé à l'extrême, ce qui ne saurait surprendre si l'on songe que « la doctrine de l'agression n'était au moment de la rédaction du Pacte que dans les limbes et qu'elle ne s'est cristallisée que bien plus tard » (1).

Ce n'est malheureusement pas la seule critique que

(1) Diamandesco, *Le problème de l'agression*, p. 56.

l'on puisse adresser au Pacte : celui-ci contient — nous l'avons déjà souligné précédemment — deux articles qui apparaissent contradictoires dès la première lecture et le restent, à notre avis, en dépit des efforts de certains juristes : l'article 10 condamne l'agression, d'une façon générale, et les articles 12 et suivants ne condamnent le recours à la guerre (qui est une des formes de l'agression) que dans certains cas bien déterminés.

Par ailleurs, le Pacte fait — implicitement — sienne la notion « agression-violation du territoire », tout en n'y voyant qu'une présomption relative, susceptible de tomber en raison de circonstances d'ordre psychologique, politique ou économique. Mais à cette notion, parfaitement claire et nette, elle en ajoute une seconde, assez floue et imprécise, celle de « l'agression-atteinte à l'indépendance politique ». Enfin, il considère comme agresseur l'Etat qui viole certaines règles de procédure, édictées sans préjuger du fond du droit.

ARTICLE 1^{er}. — *L'article 10 du Pacte
et la condamnation générale de l'agression.*

Cet article est ainsi conçu :

« Les membres de la Société s'engagent à respecter et maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation. »

Il a donné lieu, le 10 septembre 1921, au commentaire suivant de la commission chargée d'étudier l'esprit et la portée juridique de l'article 10 du Pacte : « La Commission comprend l'article comme applicable dans chaque cas de violation de fait de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique d'un de ses membres, quand même l'intention finale ne serait pas l'annexion définitive de territoire ou la diminution de l'indépendance politique de ce membre. »

Ce commentaire condamne sans appel certaine doctrine prétendant que c'était le but de l'agression qui était condamnable, et non pas l'agression elle-même.

Si bien qu'une agression qui se bornerait à une violation de territoire sans aboutir à une modification des frontières d'un Etat ne serait pas condamnable (2).

La doctrine susvisée argue de la différence qu'il y a entre l'intégrité — qui serait garantie — et l'inviolabilité, qui ne le serait pas.

Cette distinction, parfaitement correcte, nous semble néanmoins inexacte en l'occurrence, pour deux raisons : 1^o il résulte de l'esprit même du Pacte que l'article 10 prohibe tout emploi de la force, sans avoir eu recours aux procédures préalables, quel qu'en soit le motif et *a fortiori* l'usage de la force en vue d'une conquête territoriale ; 2^o il est difficile de concevoir que les auteurs du Pacte n'aient pas eu en vue le respect de l'inviolabilité territoriale même non suivie provisoirement d'annexion.

(2) Hoijer, *La sécurité internationale*, t. II, p. 37.

Si l'obligation de garantie ne devait jouer que lorsque le traité de paix aura révélé les intentions de l'Etat agresseur, quelle serait sa valeur pratique ?

Il n'en faudrait pas conclure que le Pacte ait voulu figer dans le temps les frontières actuelles : l'article 10 trouve son correctif dans l'article 19, ainsi conçu : « L'Assemblée [de la S. D. N.] peut, de temps à autre, inviter les membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables, ainsi que des situations internationales dont le maintien mettrait en péril la paix du monde. » Le Pacte prévoit donc la revision des traités et des situations acquises, mais par voie de règlement pacifique et non de recours unilatéral à la force.

Sous réserve de ces précisions, la notion d'agression-violation du territoire apparaît à peu près nette.

Il n'en est pas de même de celle d'agression-atteinte à l'indépendance politique : elle vise, évidemment, les interventions ouvertes et directes, mais aussi les immixtions par voie détournée. C'est sur ce dernier point que l'ingéniosité des interprètes du pacte devra s'exercer, car l'immixtion est chose extrêmement vague et extensible.

Soulignons que l'article 10 vise uniquement l'agression extérieure, c'est-à-dire entreprise par un Etat contre un autre Etat. Les mouvements séparatistes, la guerre de sécession ne constituent pas des agressions extérieures, mais des faits de guerre interne ou civile (3) ; la S. D. N. ne serait pas fondée à inter-

(3) En ce sens, M. Buell écrit, dans son ouvrage *International Relations*, p. 588 : « Under Article X, the territorial integrity and political independence of each state is guaranteed only « as against

venir contre les insurgés. Quid si ces derniers sont soutenus par un Etat étranger ? Celui-ci sera-t-il considéré comme violant l'article 10 ? Sans aucun doute, si les agissements de l'Etat étranger sont déclarés actes d'immixtion : toutefois, à notre sens, il faudrait tenir compte de la théorie des Gouvernements de fait (4).

On s'est demandé s'il y avait agression lorsqu'un Etat entreprenait la guerre pour revendiquer un territoire, qui lui avait été attribué par une sentence arbitrale, contre l'Etat qui ne veut pas s'en dessaisir (Hypothèse de l'art. 12, aliéna premier).

On sait que le Conseil de la S. D. N. doit aviser aux mesures à prendre pour l'exécution de la sentence. Mais s'il n'y a pas unanimité, c'est l'Etat intéressé qui doit exécuter la sentence, c'est-à-dire entreprendre ce qu'on a appelé une guerre licite.

Dans cette hypothèse, il ne saurait être question d'agression. L'Etat exécute une sentence qui porte le visa de la S. D. N. ; il ne veut pas réaliser une conquête, mais seulement se faire restituer un territoire dont la propriété lui a été reconnue. Toutefois, s'il dépassait les bornes du mandat qui lui a été confié, l'action, légale en soi, dégénérerait en agression, en portant atteinte aux biens que protège l'art. 10.

external aggression » — the attack of an outside power. Internal revolts are disputes within the « domestic jurisdiction » of each state, over which the League has no jurisdiction ».

(4) M. Barandon considère que, si les insurgés sont reconnus comme belligérants, c'est-à-dire comme constituant une puissance indépendante en état de guerre, l'article 10 est inapplicable ; par contre l'intervention étrangère tombe éventuellement sous le coup de l'une des interdictions de recourir à la guerre (*Le système juridique de la S. D. N. pour la prévention de la guerre*, p. 268).

La même solution doit être admise, lorsqu'un Etat, victime d'une agression, s'est défendu, puis exploite ses succès militaires et les utilise à des fins personnelles. Dès lors, on se trouve en présence d'une agression. Ce n'est pas la sanction de l'article 16 qui trouvera son application, mais la garantie spéciale de l'article 10.

ARTICLE 2. — *Les articles 12 et suivants du Pacte et l'interdiction particulière de certaines guerres.*

Le Pacte interdit le recours à la guerre d'une façon relative, et non de façon absolue, — ainsi qu'il ressort d'ailleurs du préambule : « Considérant que, pour développer la coopération entre les nations et pour leur garantir la paix et la sûreté, il importe d'accepter certaines obligations de ne pas recourir à la guerre... »

Cette relativité est apparue au Comité des Onze, en 1930, et au Sous-Comité de la 1^{re} commission de l'Assemblée, en 1931, chargés de préparer la revision du pacte pour le mettre en harmonie avec le Pacte de Paris, intégré implicitement dans le droit de la S. D. N. Ces organismes avaient proposé de remplacer les mots « certaines obligations » par ceux de « l'obligation ».

Le Pacte interdit le recours à la guerre dans les quatres hypothèses suivantes :

1^o Lorsque le litige survenu entre deux Etats, membres de la S. D. N., n'a été soumis aux procédures pacifiques (article 12, alinéa 1^{er}, 1^{re} phrase) ;

2^o Lorsqu'un délai de 3 mois ne s'est pas écoulé après la décision arbitrale ou judiciaire, ou le rapport

en Conseil de la S. D. N. (article 12, alinéa 1^{er}, 2^e phrase) ;

3^o Lorsque l'Etat adverse s'est, en ce qui la concerne, conformé à la sentence arbitrale (article 13, alinéa 4) ;

4^o Lorsque le rapport du Conseil a été adopté à l'unanimité (sans qu'il y ait à tenir compte du vote des parties) (article 15, alinéa 6).

Dans tous les autres cas, « la guerre demeure licite » (5).

De ce principe déduit *a contrario* du texte des articles 12 et suivants, le Pacte fait application dans six cas particuliers, où il déclare, explicitement ou implicitement, que le recours à la guerre est licite :

1^o Lorsqu'est expiré le délai de trois mois suivant la décision arbitrale ou judiciaire ou la décision du Conseil (article 12, alinéa 1^{er}, 2^e phrase) ;

2^o Lorsque la décision arbitrale n'est pas rendue dans un délai raisonnable ou le rapport du Conseil établi dans les six mois à dater du jour où il a été saisi (art. 12, alinéa 2) ;

3^o Lorsque le Conseil a prescrit des mesures d'exécution — collectives ou individuelles — contre la partie qui ne se conforme pas à la sentence arbitrale (art. 14, alinéa 4) ;

4^o Lorsque le rapport du Conseil a été adopté à l'unanimité (guerre d'exécution, collective ou individuelle, contre la partie récalcitrante) article 15, alinéa 6) ;

5^o Lorsque le rapport du Conseil n'a pas été adopté

(5) N. Politis, *La neutralité et la paix*, p. 104-105.

à l'unanimité (chaque partie recouvre le droit de faire la guerre) (article 15, alinéa 7) : « c'est l'une des fissures les plus dangereuses du Pacte » (6), que le pacte de Paris ne saurait colmater (7) ;

6° Lorsque le litige est reconnu par le Conseil comme relevant de la compétence exclusive d'une des parties (article 15, alinéa 8).

ARTICLE 3. — *Essai de conciliation de l'article 10 et des articles 12 et suivants du Pacte.*

M. Barandon a essayé de concilier l'interdiction générale d'agression et les interdictions fragmentaires de recours à la guerre.

« L'article 10 — écrit-il, — contient une interdiction « d'agression » qui se distingue doublement des interdictions « de recourir à la guerre » des articles 12, 13 et 15. Tout d'abord, l'agression dirigée contre certains biens spécifiés représente un état de cause plus nettement circonscrit que celui, plus général et plus vague, de la guerre. Ensuite, les interdictions de recourir à la guerre présupposent entre les parties l'existence d'un différend d'ordre concret pour la solution duquel elles ne doivent, ni les unes ni les autres, recourir à la guerre, alors que l'interdiction d'agression est absolue et ne tient aucun compte de

(6) Diamandescio, *Le problème de l'agression*, p. 68.

(7) Sans doute, une guerre « pour le maintien du droit et de la justice » n'offre guère de ressemblance avec une guerre utilisée comme « instrument de politique nationale ». Mais en fait, « nul ne peut mettre en doute qu'en pareil cas, les parties en cause comprendront le droit et la justice dans le sens de leurs propres intérêts » (Barandon, *op. cit.*, p. 287, note 447).

la cause concrète d'un différend. Cette distinction n'offre pas seulement une importance théorique, car une agression de cette sorte peut également être la conséquence d'une action légale en soi » (8).

Le premier argument néglige ce fait que le recours à la guerre n'est qu'un des aspects, le principal il est vrai, de l'agression. Ayant interdit toutes les mesures de violence d'un Etat à l'égard d'un autre Etat, pourquoi le Pacte éprouverait-il le besoin de renouveler cette interdiction pour une de ces mesures, la guerre, et seulement dans certains cas, et en des termes tels que la guerre apparaît licite dans les autres cas non visés ?

Quant au second argument, il rappelle un peu le « Voilà pourquoi votre fille est muette », de Molière. Au surplus, prétendre que « les interdictions de recourir à la guerre protègent ce bien général qu'est la paix » et que « l'article 10, lui, défend l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente des membres de la Société » (9), n'est-ce pas affirmer, contre toute vraisemblance, que le respect de cette intégrité et de cette indépendance n'est pas une des conditions du maintien de la paix dans le monde ?

Nous ne pensons pas que la contradiction qui apparaît entre l'article 10 et les articles 12 et suivants puisse être levée. Elle subsiste, sauf à s'expliquer, ainsi que nous l'avons dit précédemment (10), par les difficultés d'ordre politique devant lesquelles les

(8) Barandon, *op. cit.*, p. 267

(9) Barandon, *op. cit.*, p. 268.

(10) Cf. ci-dessus, p. 5 et 6.

rédacteurs du Pacte se sont trouvés en 1920 pour élaborer un droit international nouveau. Ils ont bien réussi à faire adopter un principe, mais ils n'ont pas pu en tirer les conséquences logiques qu'il comportait ; les Etats ont accepté une règle générale, mais en s'empressant d'en déduire, dans une large mesure, l'efficacité et la portée pratiques.

Il convient encore de souligner avec M. Barandon (11) que « bien que le Pacte constitue une partie effective de la législation nationale de tous les Etats membres, il n'existe cependant, à l'heure actuelle, qu'une seule constitution qui, pour la déclaration de guerre, lie le chef de l'Etat au droit de la S. D. N. ». C'est la constitution espagnole du 9 décembre 1931, dont l'article 77 est ainsi conçu : « Le Président de la République ne peut faire aucune déclaration de guerre en dehors des conditions prévues dans le Pacte de la S. D. N., et seulement après avoir employé tous les moyens de défense dépourvus de caractère belliqueux, tels que la procédure judiciaire, la médiation ou l'arbitrage, contenus dans les conventions internationales auxquelles l'Espagne est partie contractante et qui sont enregistrées par la S. D. N. Si le pays se trouve lié à d'autres Etats par des traités spéciaux, ceux-ci doivent être appliqués dans la mesure où ils ne sont pas en opposition avec les conventions générales... »

Disons dès à présent que les recours à la guerre, autorisés par le Covenant, tombent, depuis 1928, sous

(11) Barandon, *op. cit.*, p. 262, note 412.

le coup de l'interdiction générale édictée par le Pacte de Paris.

§ 2. — Le projet de traité d'assistance mutuelle.

La troisième assemblée de la S. D. N., reconnaissant l'étroite liaison existant entre la sécurité et le désarmement, avait posé, dans sa résolution XIV du 27 septembre 1922, les principes sur lesquels elle estimait qu'il conviendrait d'établir un traité d'assistance mutuelle, destiné à faciliter la réduction des armements nationaux, conformément à l'article 8 du Pacte, « au minimum compatible avec la sécurité des Etats ».

Le projet de traité qui s'ensuivit a été le résultat des travaux de la Commission temporaire mixte (12). Il repose en grande partie sur les travaux de deux de ses membres : le juriste anglais Sir Cecil Hurst, et le lieutenant-colonel français Réquin.

Aux termes de ce projet, les Etats contractent deux sortes d'engagements : garantie en cas de guerre, sous réserve de réciprocité, et promesse de faire connaître au Conseil de la S. D. N. les réductions ou limitation d'armement qu'ils estiment proportionnées aux sécurités fournies par le traité général ou par les accords défensifs complémentaires (13).

(12) Cette commission avait été adjointe à la Commission permanente consultative, créée en vertu de l'article 9 du Pacte. A la différence de cette dernière, qui était composée uniquement d'experts militaires, elle comprenait des experts en questions politiques sociales et économiques. Elle devait préparer tous projets se rapportant à la question du désarmement, conformément à l'article 8 du Pacte.

(13) Rapport de M. Benès, P.-V. 3^e Commission, 1923, p. 201.

L'intervention du Conseil et éventuellement des Etats contractants est subordonnée en cas d'agression au respect de ces engagements.

L'article 1^{er} du projet pose comme principe que la « guerre d'agression » est un crime. Le Conseil doit, dans les quatre jours qui suivent l'agression, ou dès qu'apparaissent les symptômes de l'agression, organiser la résistance.

Mais nous ne savons pas ce qu'est l'agression. Aucun article du traité de 1923 ne nous renseigne à ce sujet.

Tout ce que le projet nous apprend, dans son préambule, c'est que dans trois hypothèses au moins on ne se trouvera pas en présence d'une agression : guerre entreprise par un Etat partie au différend et ayant accepté soit la recommandation unanime du Conseil, soit l'arrêt de la Cour de Justice Permanente Internationale, soit une sentence arbitrale, pourvu que cet Etat ne vise pas à porter atteinte à l'indépendance politique ou à l'intégrité territoriale de l'autre Etat.

Ce silence est systématique. Les auteurs du projet de 1923 ont voulu faire œuvre pratique, et ils se sont rendu compte que ce qui importe, c'est de porter aide et assistance à l'Etat attaqué. C'est ainsi que la commission permanente consultative, composée de techniciens militaires, consultée à ce sujet, a souligné « les difficultés inévitables à toute définition de l'expression « cas d'agression », qui font douter de la possibilité de définir *a priori* à fond cette expression au point de vue militaire » (14).

(14) Avis de la Commission permanente sur les résolutions XIV et

De même, M. Benès, dans son rapport, a constaté « l'extrême difficulté de définir le cas d'agression » (15).

A défaut de définition, allons-nous trouver des critères suffisants ? Si l'on se rapporte à l'avis de la commission permanente consultative et au commentaire relatif à la définition de l'agression, on distingue les faits qui, dans certaines circonstances données, constituent une agression et ceux qui présument l'agression.

L'envahissement du territoire, l'attaque de grande portée d'un Etat sur les frontières d'un autre Etat, l'attaque par surprise par voie aérienne, l'attaque à l'aide de gaz toxiques — tous ces actes sont constitutifs d'agression, encore que le premier au dire du Comité spécial de la Commission temporaire, ne soit pas un critère infaillible.

Sont considérés comme des présomptions d'agression : la mobilisation industrielle et économique, la mobilisation militaire clandestine, l'offensive aérienne ou navale, la présence de forces armées de l'une des parties sur le territoire de l'autre, une politique agressive nettement établie d'une des parties contre l'autre, et le refus de cette partie de soumettre l'objet du différend à la recommandation du Conseil ou à la décision de la Commission permanente de Justice Internationale et d'accepter la recommandation ou la décision qui aurait été formulée.

Comme on le voit, les critères ne font pas défaut.

XV de l'Assemblée (V. *Actes IV^e assemblée, 3^e Commission*, pp. 115 et suiv.).

(15) Rapport Benès, P.-V. 3^e Commission, 1923, p. 200.

Mais la plupart d'entre eux sont vagues ou d'une application difficile au point de vue de la preuve. Si l'on excepte les cas extrêmes, comme l'attaque brutale, que signifie par exemple la mobilisation industrielle et économique ? A quoi la reconnaîtra-t-on ? Qu'est-ce qu'une politique agressive, à supposer même qu'elle soit établie ?

De même pour les menaces d'agression. Le projet de traité fait une place à part à la menace d'agression, — hypothèse dans laquelle un Etat partie au traité estimerait que les armements d'un autre Etat « excèdent les limites fixées... ou redouterait un début d'hostilité en raison de la politique agressive ou des préparatifs d'un autre Etat partie ou non au traité ; elle pourra [informer le secrétaire général de la S. D. N. qu'elle est menacée d'agression ; le Secrétaire Général devra en informer immédiatement le Conseil ».

Par contre, la création de zones démilitarisées prévues et recommandées constituent la partie solide du traité. En effet, la neutralisation de certaines portions de territoire est susceptible de diminuer les risques d'une agression puisqu'elle sépare les frontières militaires de deux Etats. De plus, et c'est l'essentiel pour les auteurs du traité de 1923, elle facilite la détermination de l'agression. C'est pourquoi l'article 9 du projet envisage la création de pareilles zones neutres par l'intermédiaire du Conseil. Ce dernier doit s'assurer au préalable « que l'établissement de la zone démilitarisée n'exige pas des sacrifices unilatéraux ».

En résumé, le projet de traité d'assistance mutuelle n'a pas réussi à définir l'agression. Il la condamne

comme crime international. Mais les symptômes qui doivent la révéler sont fragiles, si l'on réfléchit aux graves conséquences qui en peuvent découler.

Surtout — et c'est ce qui explique son échec — sur la base de ses faibles indices, l'article 4 du projet s'en remet au conseil, organe politique, du soin de désigner l'agresseur et de décider les mesures militaires ou économiques à prendre. On conçoit que les Gouvernements ne se soient pas souciés d'y participer. Les risques sont nombreux et il n'est pas sûr que l'assistance réalisée doive être en rapport tant avec ces risques qu'avec les sacrifices qu'elle eût exigés.

§ 3. — Le Protocole de Genève.

Le projet de traité d'assistance mutuelle, — orienté uniquement dans le sens de la sécurité, — n'ayant pas été ratifié par les Etats membres de la S. D. N. — l'Assemblée adopte, le 2 octobre 1924, le Protocole de Genève « pour le règlement pacifique des différends internationaux » —, où l'on trouve pour la première fois le triptyque devenu célèbre : arbitrage, sécurité, désarmement, et où pour la première fois également s'insinue, timidement d'ailleurs, le système des critères rigides.

Le but du Protocole est « de rendre la guerre impossible, de l'anéantir, de la tuer » (16). Pour ce faire, il faut combler ce qu'on appelle les fissures du Pacte, écarter toutes les possibilités d'une guerre légale qui subsistent encore. C'est pourquoi les Etats

(16) Cf. *Actes de la V^e assemblée*, pp. 482 et suiv.

signataires prennent l'engagement de ne recourir en aucun cas à la guerre (article 2 du Protocole).

Ainsi, tout d'abord, interdiction absolue de toute guerre individuelle. Il s'agit bien entendu de la guerre d'agression, et il va de soi que la prohibition ne s'étend pas à la guerre dite défensive : « le droit de légitime défense demeure respecté comme il doit l'être. L'Etat attaqué conserve entière la liberté de résister de toutes ses forces aux actes d'agression dont il serait victime, son intérêt se confond avec l'intérêt général. Il en est de même lorsqu'un pays fait usage de la force en accord avec le Conseil de l'Assemblée de la S. D. N., selon les dispositions du Pacte et du Protocole » (17).

Pour éliminer ainsi la guerre, le protocole renforce encore les procédures pacifiques prévues par le Pacte.

« Le Protocole, écrit M. Politis dans son rapport, les complète et les étend à tous les différents internationaux sans exception, en rendant l'arbitrage obligatoire ». Le rapporteur ajoute que l'arbitrage prévu « a un sens un peu différent de celui qu'il a eu jusqu'à présent ». Il lui est supérieur, parce qu'il « joint à la force morale et juridique de l'arbitrage ordinaire la force effective que lui donne l'organisation internationale dont il est un des principaux rouages, car le défaut de sanction dont a souffert l'arbitrage obligatoire est ici supprimé ».

C'est pourquoi on trouve dans le Protocole un système tendant à réaliser l'assistance mutuelle et à réduire à l'impuissance l'Etat qui tenterait de trou-

(17) Cf. *Actes V^e assemblée, séances de la 1^{re} commission*, p. 121.

bler la paix. A cet effet, le Protocole renforce les obligations mises à la charge des Etats et établit les présomptions d'agression : système bâtard, qui prétend rester fidèle aux critères souples, tout en faisant une certaine place aux critères rigides.

Se rend coupable d'une agression, d'après le Protocole, celui qui transgresse une obligation internationale qu'il a acceptée : « l'agresseur est celui qui recourt à la guerre en violation de l'engagement qu'il aurait pris soit dans le Pacte, soit dans le Protocole » (18).

C'est ce qu'exprime l'article 10 du Protocole, d'après lequel est réputé agresseur « l'Etat qui recourt à la guerre en violation des engagements prévus au Pacte ou au présent Protocole ».

Le système des présomptions d'agression.

La constatation d'une agression (non-provoquée, est-il toujours précisé) est chose malaisée, car au moment où les hostilités sont engagées, il est difficile de dire quel est parmi les belligérants celui qui le premier a eu recours aux armes.

Le Protocole fait appel à un système ingénieux : celui de la désignation de l'agresseur en vertu des présomptions valant jusqu'à preuve du contraire (article 10).

« On a donc cherché un système automatique, de nature à éviter une délibération quelconque et à permettre de déterminer immédiatement, par la réunion

(18) Rapport Politis, *Actes de la Ve assemblée, séances plénières*, p. 197.

d'un certain nombre de signes extérieurs, l'auteur responsable de la guerre d'agression. Nous croyons être parvenus à ce résultat au moyen du système de la présomption (19) ».

Ces présomptions sont les suivantes :

1^o Refus d'accepter la procédure pacifique ou de se soumettre à la décision à laquelle cette dernière a abouti ;

2^o Violation des mesures provisoires arrêtées par le Conseil pour empêcher les préparatifs de guerre pendant la procédure pacifique (En particulier, occupation par un Etat d'une zone démilitarisée ; le Protocole prescrit l'existence de ces zones car « elles sont de nature à prévenir les agressions et à en faciliter la détermination sans équivoque » (art. 9, alin. 1^{er}) ; l'article 10 assimile la violation d'une pareille zone à la guerre (20) ;

(19) Déclaration de M. Politis, *Actes de la V^e assemblée, séances plénières*, p. 197.

(20) Voici les traités établissant la démilitarisation complète ou partielle de certaines zones : a) Le Rush-Bagot Agreement conclu entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis les 28-29 avril 1817 au sujet des forces navales maintenues sur les Grands Lacs. — b) La Convention conclue entre la Grande-Bretagne et la Chine le 1^{er} mars 1894, pour donner effet à l'article III de la Convention du 24 juillet 1886 relative à Burmah et au Thibet. — c) La Convention entre la Norvège et la Suède du 26 octobre 1905 relative à l'établissement d'une zone neutre, à la mise hors d'état de servir de fortifications, etc... — d) Le Traité de Versailles. — e) La Convention relative à la non fortification et à la neutralisation des Iles d'Aland du 20 octobre 1931. — f) Le Traité de Lausanne entre l'Empire Britannique, la France, l'Italie, le Japon, la Grèce, la Roumanie, le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes et la Turquie, du 24 juillet 1923. — g) Le Traité de Locarno du 16 octobre 1925, entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie (Voir le Dictionnaire diplomatique, tome I, p. 60 et pour plus de détails consultez le Memorandum de Rutgers, sur les articles 10, 11 et 16 du Pacte

3^o Non observation d'une décision reconnaissant que le différend rentre dans la compétence exclusive de l'adversaire, l'autre partie recourant à la guerre sans avoir soumis auparavant la question au Conseil ou à l'Assemblée de la S. D. N.

En outre, le Protocole déclare que tout Etat belligérant, ayant refusé ou violé l'armistice prescrit par le Conseil, sera réputé agresseur.

Mais ce ne sont là que des présomptions *juris tantem*.

Ce qui caractérise l'agression dans le Protocole, c'est le refus de l'arbitrage.

On a critiqué cette conception. Un Etat peut refuser de recourir à cette procédure sans être pour autant l'agresseur. L'agression n'est pas le refus d'arbitrage, a fait remarquer M. Ray, avec raison. Mais le Protocole veut rendre assuré le respect de l'obligation d'arbitrage dans tous les différends, car il y a vu le seul moyen de rendre la guerre impossible. Un Etat sûr de son droit n'a rien à craindre d'une décision arbitrale ; s'il ne veut pas y déférer, s'il veut recourir à la force, c'est qu'il poursuit un autre but. En tout cas, ses intentions sont suspectes. Et c'est à juste titre qu'il doit être présumé agresseur.

Le point faible du Protocole n'est pas là. Il réside dans le fait que la présomption d'agression qu'il établit est simple et non pas absolue ; en effet le Conseil de la S. D. N. appréciera souverainement. Ainsi, les présomptions juridiques peuvent céder de-

no 124. Publication de la S. D. N., IX. Désarmement, 1928, IX, 3), (Buell, *op. cit.*, p. 567-569). Il faut ajouter également la Convention de 1931, en vue de développer les moyens de prévenir la guerre (art. 3).

vant la preuve contraire, administrée par un organe politique.

Enfin, le Conseil peut désigner l'agresseur en dehors de tout critère, puisque toute liberté de décision lui est reconnue, précisément en prévision de la défaillance des critères établis. Même en supposant que, abstraction faite des parties intéressées, l'unanimité soit requise, le risque d'arbitraire apparaît considérable.

Enfin, dans un cas, le Protocole n'arrive à aucune solution : en dehors des présomptions établies, l'agresseur est désigné par une décision du Conseil. Si la décision ne peut recueillir l'unanimité, le Conseil impose aux belligérants un armistice dont il fixe les conditions à la majorité des deux tiers. Une nouvelle présomption est édictée, à l'encontre de l'Etat qui refusera l'armistice ou en violera les conditions, et qui sera réputé agresseur. Mais quid si la majorité des deux tiers ne peut être obtenue ? Au surplus, l'armistice n'est qu'une solution provisoire, et la question de la désignation de l'agresseur reste entière.

Certes, les auteurs du Protocole ont implicitement pensé que le Conseil, ayant gagné du temps grâce à l'armistice, finirait bien par se mettre d'accord sur une solution ; pour faciliter cette dernière, il eût été préférable de prévoir, dans cette hypothèse, le vote à la simple majorité.

§ 4. — Les accords de Locarno.

Les accords de Locarno (16 octobre 1925) « peuvent très certainement être considérés comme un proto-

cole de Genève limité à un petit système d'Etat » (21). C'est un pacte complexe, mais qui, réduit à sa dernière expression, tend à interdire toute guerre d'agression entre la France et la Belgique et l'Allemagne (22). Ces accords se maintiennent d'ailleurs dans le cadre du Covenant.

Ils peuvent être divisés en trois groupes :

1^o Le pacte rhénan, conclu entre l'Allemagne, la Belgique, la Grande-Bretagne et l'Italie ; et deux conventions d'arbitrage entre l'Allemagne d'une part, et la France et la Belgique d'autre part ;

2^o Les deux conventions d'arbitrage entre l'Allemagne d'une part, la Pologne et la Tchécoslovaquie, d'autre part ;

3^o Les deux traités complémentaires de garantie, entre la France d'une part, la Pologne et la Tchécoslovaquie d'autre part.

Pacte, convention et traités forment un ensemble solidaire, conclu sous les auspices de la S. D. N. La pièce essentielle est le traité de garantie à cinq, qui vise à assurer la sécurité dans la région rhénane, en procurant aux puissances intéressées des garanties complémentaires dans le cadre de la S. D. N. et des traités en vigueur,

Ils comprennent trois points essentiels :

1^o Renonciation à la guerre comme mode de solution des conflits entre les parties contractantes ;

2^o Garantie du *statu quo* territorial ;

(21) H. Wehberg, le problème de la mise de la guerre hors la loi, *Recueil des cours de La Haye*, 1928, t. XXIV, p. 203.

(22) Diamandescu, *op. cit.*, p. 87.

3^o Solution des conflits par l'arbitrage proclamé obligatoire pour toutes les questions juridiques ou politiques, la seule différence entre elles étant une question de procédure. Cependant, si les litiges juridiques, — c'est-à-dire ceux au sujet desquels les parties se contestent réciproquement un droit, — sont toujours assurés de recevoir une solution, il n'en est pas de même pour ceux d'ordre politique (23).

L'interdiction de recours à la guerre, inscrite à l'alinéa 1^{er} de l'article 2, est levée dans trois cas :

1^o Légitime défense, qui suppose une violation de l'engagement de l'alinéa 1^{er} de l'article 2, c'est à-dire la riposte par un Etat à une agression dont il est l'objet (art. 2, al. 2).

Est assimilée à l'agression la violation des articles 42 et 43 du Traité de Versailles, concernant la démilitarisation de la zone rhénane (territoire de la rive gauche du Rhin et bande de 50 km. à l'est de ce fleuve), à la double condition que cette violation constitue un acte non-provoqué d'agression, et qu'un rassemblement de troupes dans ladite zone rende l'action nécessaire (les trois autres cas de violation des articles 42 et 43 : maintien ou construction de fortifications, manœuvres militaires, maintien de facilités matérielles de mobilisation, ne sont pas retenues comme cas d'agression).

Le pacte rhénan parle d'agression flagrante, par opposition à la simple menace d'agression, ou agression simple (24).

(23) Il n'y a de décision, en effet, que si le Conseil est unanime.

(24) En ce sens, Vignol, *Définition de l'agresseur dans la guerre*. p. 58.

2^o Sanction de l'article 16 du Pacte de la S. D. N. ;

3^o Recours aux armes soit autorisé par l'Assemblée ou le conseil de la S. D. N. pour l'exécution d'une décision collective, soit reconnu licite par l'article 15, alinéa 7 du Pacte (le rapport du Conseil n'ayant pas été accepté faute d'unanimité, les membres de la S. D. N. ont le droit d'agir comme ils le jugent nécessaire pour le maintien du droit et de la justice).

En définitive, les accords de Locarno retiennent comme faits constitutifs d'agression :

1^o L'attaque (art. 2, al. 1) ;

2^o La déclaration de guerre et l'ouverture des hostilités (art. 4, al. 3) ;

3^o La violation des frontières (art. 1, al. 3 et art. 2, al. 1) ;

4^o La violation des zones démilitarisées par des rassemblements de troupes (les manœuvres militaires, pour autant qu'elles présupposent des rassemblements de forces armées, tombent également sous le coup de la violation flagrante de la zone démilitarisée) (25).

§ 5. — Le Pacte de Paris ou Pacte Briand-Kellogg.

On désigne fréquemment le Pacte de Paris, ou Pacte Briand-Kellogg, de 1928, de « pacte de mise hors la loi de la guerre », *outlawry of the war*.

A vrai dire, on ne trouve pas ces expressions dans le texte, ni dans le préambule, où il est question « de

(25) En ce sens, Diamandescu, *op. cit.*, p. 97.

développer le bien-être de l'humanité », ni dans l'article 1^{er} qui porte condamnation contre « le recours à la guerre ». On ne trouve même pas la célèbre formule de stigmatisation de la guerre considérée comme un crime contre la communauté internationale. On ne trouve pas non plus le terme d'agression, estimé trop obscur, et remplacé par une périphrase.

Le Pacte de Paris contient deux dispositions essentielles :

1^o Condamnation de la guerre en tant qu'instrument de politique nationale ;

2^o Reconnaissance de la légalité de la guerre de légitime défense.

ARTICLE 1^{er}. — *Condamnation de la guerre en tant qu'instrument de politique nationale.*

Le Pacte de Paris abroge la distinction du Covenant entre les guerres licites et les guerres illicites ; toutes les guerres sont interdites, l'institution même de la guerre est condamnée.

Il s'agit, littéralement, de « la guerre en tant qu'instrument de la politique nationale ». Y a-t-il là une notion qui se superpose, purement et simplement à celle de guerre d'agression ?

L'affirmation a été soutenue par M. Politis : « Il est entendu que la proscription de la guerre qui est admise par le Pacte de Paris et que l'on entend inscrire dans la nouvelle rédaction du Pacte de la

S. D. N. ne vise que la guerre d'agression seulement » (26).

Cette opinion est confirmée par un avis du gouvernement français, du 12 février 1929, relatif à la mise en harmonie des deux pactes : « il lui paraît nécessaire de préciser à cet égard, comme il l'a fait lors de la signature du Pacte de Paris, que l'affirmation de principe dont il s'agit vise la guerre d'agression, et ne saurait porter atteinte aux droits de légitime défense, non plus qu'à l'action collective des membres de la Société agissant en conformité avec l'article 16 du Pacte de la S. D. N. » (27).

Ainsi le Pacte de Paris s'est borné à paraphraser l'expression « guerre d'agression », dans un but de clarté et de précision ; pour notre part, et faute d'interprétation officielle, la nouvelle formule nous paraît encore plus vague que l'ancienne.

D'autant qu'elle comporte le mot « guerre », qui correspond littéralement à un des aspects seulement de l'agression, celui qui comporte des actes de guerre. Et on doit se demander si la formule du Pacte de Paris vise également les actes d'agression qui ne constituent pas des actes de guerre.

Une réponse affirmative — qu'imposerait « une interprétation honnête du Pacte de Paris » (28), n'apparaît pas indiscutable : la première Commission de l'assemblée de 1931 a déclaré, dans son rapport sur la mise en harmonie des deux Pactes, S. D. N. et

(26) Actes de la XII^e assemblée (1^{re} Commission annexe 18, p. 145).

(27) Cité par Diamandesco, *op. cit.*, p. 106.

(28) Diamandesco, *op. cit.*, p. 106.

Paris), qu'il était préférable de ne pas soulever la question des représailles militaires.

ARTICLE 2. — *Légalité de la guerre de légitime défense.*

Les principaux Etats signataires ont été très explicites sur ce point, bien que la légitime défense n'ait pas été inscrite dans le Pacte.

Néanmoins, la notion de guerre de légitime défense, dans le Pacte de Paris, se trouve même portée à son point extrême par le gouvernement des Etats-Unis, qui y fait entrer tout ce qui touche à l'application et à l'exécution de la doctrine de Monroë, et par le gouvernement britannique (29).

Quoiqu'il en soit, si le Pacte de Paris ne fait pas progresser la technique de l'agression — en adoptant des critères encore plus souples, c'est-à-dire vagues et flous, que le Covenant — il consacre néanmoins un immense progrès dans le droit international en portant une condamnation absolue contre toute guerre qui ne serait ni de légitime défense ni de contrainte ou sanction collective (30).

Il n'en est pas moins désirable que les articles 12 à 15 du Pacte de la S. D. N. soient mis en harmonie avec l'article 1^{er} du Pacte de Paris, pour la plus grande clarté des relations entre les membres de l'Assemblée de Genève qui ont également adhéré à l'œuvre Briand-Kellogg.

(29) V, ci-dessus, section I, § 3, art. 4, p. 66-68.

(30) En ce sens, Shotwell, Renonciation à la guerre et non mise hors la loi de la guerre, in *L'esprit international*, n° 3, octobre 1928.

§ 5. — Les Memoranda de Prague (1928).

Le Comité d'arbitrage et de sécurité — institué le 26 septembre 1927, par l'Assemblée de la S. D. N. pour décharger la Commission préparatoire de désarmement — avait donné mandat à trois de ses membres d'établir des rapports sur les questions mises à l'étude : M. Holsti pour la question des accords d'arbitrage ; M. Politis pour les accords de sécurité ; M. Rutgers pour la question des articles 10, 11 et 16 du Pacte de la S. D. N.

Les rapporteurs se réunirent à Prague du 26 janvier au 1^{er} février 1928 pour coordonner leurs travaux avec le président du Comité d'arbitrage et de sécurité. Une note introductive explique que les rapporteurs « ont compris que, ce que le Comité attend d'eux ce ne sont pas des opinions arrêtées, ni un système d'ensemble de solutions, mais uniquement des indications et des suggestions... Ils ont recherché des éléments de solution exclusivement dans le cadre et l'esprit du Pacte de la S. D. N., sans aucune modification de son texte » (31).

Voici en substance, la doctrine qui se dégage des memoranda de Prague.

Tous les États veulent être assurés de la sécurité et ceux d'entre eux qui sont particulièrement exposés entendent être garantis contre tout danger d'agression.

(31) Note introductive aux trois memoranda relatifs à l'arbitrage, à la sécurité et aux articles du Pacte (*C. A. S.*, 10, 6 février 1928, p. 6).

Qu'est ce que la sécurité? C'est l'absence de tout danger d'agression. Il y a deux manières d'apprécier ce danger : au point de vue objectif et aussi au point de vue subjectif « de la croyance qu'on a soi-même d'être ou non en sécurité » (32). Les traités d'arbitrage et de sécurité tendent précisément à faire naître la confiance.

Par conséquent, pour augmenter les garanties de sécurité, il n'y a qu'un seul moyen : conclure des accords particuliers ou des pactes régionaux de non-agression, ou d'assistance mutuelle.

Les accords régionaux sont préférables aux accords particuliers parce qu'ils « peuvent... mieux et plus facilement s'harmoniser avec le système du Pacte ». Sous ce rapport le projet d'assistance mutuelle de 1923, le protocole de 1924, le pacte rhénan de 1925 peuvent fournir des indications pour l'élaboration des traités de sécurité.

L'article 10 du Pacte implique déjà la condamnation de la guerre d'agression. Dès lors, il serait utile de l'inscrire en tête de tout pacte régional de sécurité, et d'en tirer la conséquence que les contractants s'engagent à ne se livrer à aucune attaque ou invasion et à ne recourir en aucun cas à la guerre. Cette formule se trouve déjà dans le protocole de Genève et dans le pacte rhénan. Mais de quelle guerre s'agit-il? M. Politis est très net : « dans tous les cas, il serait indispensable de bien marquer que la condamnation porte uniquement sur la guerre d'agression, en spécifiant que le recours à la force demeure autorisé aux

(32) Mémoire Politis (*C. A. S.*, 10, p. 15).

cas de légitime défense, d'application de l'article 16 du Pacte, d'exécution d'une décision de l'Assemblée ou du Conseil de la S. D. N. ou d'une action entreprise en vertu de l'article 15, alinéa 7 du Pacte contre un Etat agresseur » (33).

L'Assistance mutuelle, entre deux ou plusieurs Etats, doit se comprendre comme un concours immédiat donné par les parties contractantes au cas où l'une d'entre elles serait victime d'une agression non provoquée. D'où deux questions : 1^o la définition de l'agression non provoquée ; 2^o sa constatation.

1^o *Comment définir l'agression non provoquée?* Si on l'envisage d'une manière générale, la définition offre de grandes difficultés; s'il s'agit d'un pacte régional, elle est relativement facile. Il suffira de considérer comme agresseur l'Etat contractant qui recourt à la force en violation des engagements pris par lui dans le pacte régional (par exemple, s'il repousse les armes à la main une décision définitive).

2^o *La constatation de l'agression non provoquée.* -- Elle est malaisée, car lorsque les hostilités sont engagées, il n'est pas toujours facile de dire avec certitude qui, des belligérants, a eu le premier recours à la force.

Deux systèmes ont été préconisés : 1^o celui de la désignation automatique de l'agresseur en vertu de présomption valant jusqu'à preuve du contraire (système du Protocole, art. 10) ; 2^o celui de la décision

(33) Rapport Politis (C. A. S., 10, p. 19).

unanime du Conseil à l'exclusion des voix des Etats parties engagées dans les hostilités (système de Locarno).

Mais l'un et l'autre de ces systèmes présentent des inconvénients sur lesquels il est superflu d'insister. C'est pourquoi M. Politis suggère une solution intermédiaire — qui explique notre digression sur la constatation de l'agression. Ce serait de donner au Conseil, au cas où il ne serait pas unanime sur la détermination de l'agresseur, « le droit de prescrire un armistice dont il fixerait les conditions à la majorité des deux tiers et de convenir que celui qui refuserait ou violerait cet armistice serait définitivement considéré comme agresseur ».

La première partie du memorandum de M. Rutgers énumère un certain nombre de « critères, permettant d'établir une présomption de l'agression ».

Ce sont d'abord les actes qui constituent une agression (envahissement des territoires, attaque de grande portée, attaque par surprise), puis certains facteurs qui peuvent servir comme éléments d'appréciation pour la détermination de l'agresseur. Nous les connaissons déjà, M. Rutgers se borne à ajouter sur la liste : la violation de certains engagements tels que le refus de soumettre un différend au règlement pacifique prévu, ainsi que la non-observance de restriction d'ordre militaire que l'on a acceptées » (34).

Les memoranda de Prague — dont l'importance véritable concerne l'arbitrage obligatoire — devaient néanmoins être mentionnés ici, parce qu'ils consti-

(34) Memorandum Rutgers (*C. A. S.*, 10, p. 25).

tuent une étape de l'évolution de la technique juridique, qui s'épanouira à la Conférence du Désarmement, et dans les conventions de Londres.

§ 7. — La convention d'assistance financière.

Nous ne signalons que pour mémoire la convention d'assistance financière, adoptée le 29 septembre 1930, mais non encore ratifiée par aucun de ses signataires.

Cette convention concerne en effet, essentiellement, la répression de l'agression. Touchant la définition de cette dernière, nous ne pouvons relever que les deux *casus assistentiae* prévus :

1^o Cas de guerre, c'est-à-dire cas où, en dépit des efforts déployés par le Conseil pour maintenir ou rétablir la paix, un Etat, violant ses obligations internationales, part en guerre contre l'un des Etats, partie à la Convention (art. 1) ;

2^o Cas de menace de guerre (art. 2).

La Convention n'apporte aucune contribution appréciable à la définition de l'agression, réserve faite de l'assimilation — qui d'ailleurs donna lieu à des débats très animés, — de la menace à l'acte réalisé (35).

§ 8. — La convention de prévention de la guerre.

La convention générale — soumise à l'Assemblée de la S. D. N. le 26 septembre 1931, par un comité spécial, suppléant le comité d'arbitrage et de sécurité

(35) Cf. Barandon, *op. cit.*, pp. 105 et sq.

et la commission préparatoire du désarmement, disparus à la fin de 1930, — la convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre (36) n'apporte guère plus de clartés sur la question de la définition de l'agression.

Elle prévoit, entre l'état de guerre, la pénétration dans le domaine souverain d'un autre Etat ou dans une zone démilitarisée (art. 2), la menace de guerre commandant la plus grande urgence (art. 3), enfin l'infraction aux recommandations du Conseil, laquelle fait présumer agresseur l'Etat qui s'en est rendu coupable (art. 5) (37).

§ 9. — La Conférence du désarmement.

L'article 17 du Protocole de Genève — qui fut le premier acte faisant à la prévention de l'agression une place égale à celle accordée jusqu'alors à la répression — prévoyait la réunion, le 15 juin 1925, d'une Conférence internationale du désarmement.

La préparation de celle-ci fut confiée le 30 octobre 1924, à une « Commission préparatoire de la Conférence du désarmement », dont les travaux ne furent clos que le 9 décembre 1930. Ils avaient abouti notamment à un projet de convention sur la réduction et la limitation des armements.

La Conférence du désarmement se réunit à Genève le 2 février 1932 ; son activité, périodique, dure encore.

(36) Non encore en vigueur, quatre Etats seulement l'ayant ratifiée (le minimum avait été fixé à 10).

(37) Cf. Barandon, *op. cit.*, pp. 101 et sq.

Dès le début, l'accord se fit sur la nécessité de définir l'agression ; trois documents retinrent spécialement l'attention des délégués : le memorandum français du 14 novembre 1932, les projets britanniques du 30 janvier et du 16 mars 1933, enfin la proposition soviétique du 6 février 1933. Le résultat des discussions auxquelles donnèrent lieu ces communications fut « l'acte relatif à la définition de l'agression » présenté, sur le rapport de M. Politis, le 24 mai 1933, par le Comité pour les questions de sécurité nommé le 10 mars précédent par la Commission générale de la Conférence.

Avec cet acte, nous assistons à la consécration intégrale du système des critères rigides.

ARTICLE 1^{er}. — *Le memorandum français.*

Il vise, en son chapitre I, les guerres entreprises en violation du Pacte de Paris, ce qui ne contribue pas à éclaircir la définition de l'agression. Toutefois, dans son chapitre III, il traite du droit à l'assistance pour l'Etat « attaqué par des forces étrangères ou envahi par elles ». La conception de l'agression par le memorandum repose ainsi sur les deux critères de l'attaque et de l'invasion.

Ajoutons qu'il prévoit que ne pourront être assimilées à l'agression : 1^o l'existence d'une convention contraire, tels les traités d'assistance mutuelle ; 2^o la légitime défense, manifestée par le refoulement des forces armées ayant pénétré précédemment sur le territoire de l'Etat qui se défend ; 3^o l'action collective entreprise en exécution de l'article 16 du Pacte de la S. D. N.

ARTICLE 2. — *Les projets britanniques.*

Les premières propositions britanniques, du 30 janvier 1933, tendent à rééditer l'interdiction du recours à la force portée par le Pacte de Paris.

C'est également le Pacte de Paris qui est à la base du projet de convention du 16 mars suivant.

Bref, si les propositions britanniques contiennent par ailleurs, d'intéressantes suggestions concernant l'organisation de la détermination de l'agresseur et de ses responsabilités, — elles ne donnent aucun critère précis pour définir l'agression.

ARTICLE 3. — *La proposition soviétique.*

Au lendemain de la signature du Pacte Briand-Kellogg, M. Murray Butler écrivait que le besoin d'une définition de l'agression était « devenu impératif ».

Nous avons vu, en effet, que les auteurs du Pacte de Paris, tout en proscrivant la guerre comme instrument de politique nationale, avaient accueilli les réserves anglaises et américaines qui légitiment en réalité une pareille politique.

Si bien qu'on pouvait se demander qu'elle était la valeur pratique d'un pareil pacte.

C'est de la nation qu'on pouvait croire la moins exposée que vinrent les initiatives les plus intéressantes pour définir au point de vue pratique l'agression.

L' U. R. S. S. n'avait pas adhéré à la S. D. N. qu'elle regardait avec dédain comme une assemblée d'Etats capitalistes. Son entrée dans l'organisme de

Genève, facilitée par la France et par l'Angleterre, devait l'amener à considérer à un autre point de vue l'aéropage des Etats unis par le Pacte de la S. D. N.

L'U. R. S. S. se sentait menacée de deux côtés à la fois : à l'Extrême-Orient par l'expansionisme japonais ; sur ses frontières européennes occidentales, malgré le couloir polonais, par la politique allemande, surtout depuis l'avènement de l'hitlérisme.

M. Litvinoff vit tout de suite le parti que son pays pourrait tirer de la S. D. N. Désormais l'U. R. S. S. sortait de son isolement. Elle pouvait faire entendre sa voie. Elle était particulièrement qualifiée pour participer aux discussions de la Commission du Désarmement. Depuis 1925, ses représentants avaient conclu avec tous les Etats voisins des pactes de non-agression (38), dans lesquels ils s'étaient évertués à rechercher les critères de l'agression. C'est ainsi que, dans le traité de non-agression conclu avec la Finlande, l'acte d'agression était défini comme un « acte de violence portant atteinte à l'intégrité et à l'inviolabilité du territoire ou à l'indépendance politique de l'autre haute partie contractante, même s'il était commis sans déclaration de guerre et en évitant ses symptômes ».

A la séance du 6 février 1933, M. Litvinoff présente son projet de déclaration sur la définition de l'agression. « De l'avis de la délégation soviétique,

(38) Nous ne citerons que les principaux : avec la Turquie, le 17 décembre 1925 ; avec la Lithuanie, 28 septembre 1926 ; avec la Perse, 1^{er} octobre 1927 ; avec l'Afghanistan, 24 juillet 1931 ; avec la Finlande, 21 janvier 1932 ; avec la Lettonie, 5 février 1932 ; avec l'Estonie, 4 mai 1932 ; avec la Pologne, 25 juillet 1932.

dit-il, renoncer à la guerre signifie non seulement renoncer à déclarer et à faire la guerre au sens technique du mot, mais également renoncer à toutes opérations militaires et à tous actes de violence contre un autre Etat ». Et il ajoute qu'il est nécessaire de définir de manière aussi précise que possible l'agression, afin d'interdire tout prétexte pouvant servir à la justifier : tous les Etats ont droit à l'indépendance, à la sécurité, à la défense de leur territoire et au libre développement de leurs institutions ; dans l'intérêt de la paix générale, l'inviolabilité des frontières doit être assurée.

En conséquence de quoi, M. Litvinoff propose les cinq critères suivants pour déterminer l'agression :

« 1^o Sera reconnu comme agresseur dans un conflit international l'Etat qui, le premier, aura commis l'une des actions suivantes :

- a) qui aura déclaré la guerre à un autre Etat ;
- b) dont les forces armées, même sans déclaration de guerre, auront envahi le territoire d'un autre Etat ;
- c) dont les forces terrestres, navales ou aériennes auront bombardé le territoire d'un autre Etat ou auront sciemment attaqué les navires ou les aéronefs de ce dernier ;
- d) dont les forces terrestres, navales ou aériennes auront été débarquées ou introduites dans les confins d'un autre Etat sans l'autorisation du gouvernement de ce dernier ou auront violé les conditions d'une pareille autorisation, par-

ticulièrement en ce qui concerne la durée ou l'extension de la région de leur séjour ;

e) qui aura établi le blocus naval des côtes ou des ports d'un autre Etat.... »

M. Litvinoff ne se borne pas à énumérer les formes matérielles de l'agression. Il vise plus haut, et entend aller au-devant des justifications que pourrait invoquer l'Etat agresseur, d'où le second paragraphe suivant :

« 2^o Aucune considération d'ordre politique, stratégique ou économique, ni le désir d'exploiter des ressources naturelles ou d'y mettre à profit tout autre bénéfice ou privilège, non plus que l'importance des capitaux engagés ou investis ou d'autres intérêts spéciaux pouvant exister sur ce territoire, ni le refus de reconnaître à celui-ci les caractères distinctifs d'un Etat, ne pourront servir à justifier l'agression prévue au paragraphe 1^{er}... »

La proposition soviétique donne en outre une énumération qui s'efforce de comprendre tous les prétextes invoqués par les Gouvernements pour justifier les guerres continentales ou coloniales :

« Ne pourront en particulier servir de justification à l'agression :

« A. — La situation intérieure d'un Etat quelconque, soit par exemple :

« a) état arriéré d'un peuple sous le rapport politique, économique ou culturel ;

« b) défauts allégués de son administration ;

- « c) dangers pouvant menacer la vie ou les biens des étrangers ;
- « d) mouvements révolutionnaires ou contre-révolutionnaires, guerre civile, troubles ou grèves ;
- « e) établissement ou maintien dans un Etat quelconque de tel ou tel régime politique, économique ou social.

« B. — Nul acte, législation ou dispositions d'un Etat quelconque, soit par exemple :

- « a) infraction aux traités internationaux ;
- « b) violation de droits ou d'intérêts acquis dans le domaine du commerce, des concessions ou de toute autre activité économique par un autre Etat ou par ses citoyens ;
- « c) rupture des relations diplomatiques ou économiques ;
- « d) mesures de boycottages économique ou financier ;
- « e) répudiation de dettes ;
- « f) interdiction ou restriction de l'immigration ou modifications apportées au régime des étrangers ;
- « g) violation des privilèges reconnus aux représentants officiels d'un autre Etat ;
- « h) refus du transit à des forces armées se dirigeant sur le territoire d'un tiers Etat ;
- « i) mesures de caractères religieux ou antireligieux ;
- « k) incidents de frontières... »

Enfin, la mobilisation elle-même ne pourra plus

être invoquée pour justifier une agression. L'Etat ainsi menacé sera seulement en droit de prendre à son tour des dispositions militaires. C'est ce que fait ressortir explicitement l'article final de la proposition soviétique :

« 3^o Au cas où un Etat quelconque mobiliserait ou concentrerait des forces armées importantes à proximité de sa frontière, l'Etat qui se trouverait menacé aura à recourir aux moyens diplomatiques ou autres permettant la solution pacifique des différends internationaux. Il pourra également, pendant ce temps, prendre en réponse des mesures militaires analogues à celles indiquées ci-dessus, mais sans franchir cependant la frontière (39). »

La proposition soviétique fut renvoyée pour examen au « Comité pour les questions de sécurité », présidé par M. Politis.

ARTICLE 4. — *L'acte relatif à la définition
de l'agression.*

Une des tâches du « Comité pour la question de sécurité », nommé le 10 mars 1933, fut d'étudier la proposition soviétique sur la définition de l'agression.

Les investigations du Comité aboutirent à un « acte relatif à la définition de l'agression », qui fut présenté, le 24 mai, à la Commission générale, en même temps qu'un acte pour la constatation de

(39) Documents de la Conférence du Désarmement, Commission générale, p. 38.

l'agresseur et un projet de pacte européen de sécurité.

L'article 1^{er} de cet article dispose :

« ... Sera reconnu comme agresseur dans un conflit international, sous réserve des accords en vigueur entre les parties en conflit, l'Etat qui, le premier, aura commis l'une des actions suivantes :

« 1^o déclaration de guerre à un autre Etat ;

« 2^o invasion, par des forces armées, même sans déclaration de guerre, du territoire d'un autre Etat ;

« 3^o attaque, par ses forces terrestres, navales ou aériennes, même sans déclaration de guerre, du territoire, des navires ou des aéronefs d'un autre Etat ;

« 4^o blocus naval des côtes ou ports d'un autre Etat ;

« 5^o appui donné à des bandes armées qui, sur son territoire, auront envahi le territoire d'un autre Etat, ou refus, malgré la demande de l'Etat envahi, de prendre sur son propre territoire toutes les mesures en son pouvoir pour priver les dites bandes de toute aide et protection (40). »

L'article 2 stipule qu' « aucune considération politique, militaire, économique ou autre, ne pourra servir d'excuse ou de justification à l'agression prévue à l'article 2 », et il renvoie, à titre d'exemple, à une annexe, qui exclut entre autres les circonstances suivantes :

(40) Cette dernière action, remarquons-le en passant, ne figurait pas dans la proposition soviétique.

« A. — *La situation intérieure d'un Etat.*

« Par exemple,

« Sa structure politique, économique et sociale, les défauts allégués de son administration, les troubles provenant de grèves, révolutions, contre-révolutions ou guerres civiles.

« B. — *La conduite internationale d'un Etat.*

« Par exemple,

« La violation ou le danger de violation des droits ou des intérêts matériels ou moraux d'un Etat étranger ou de ses ressortissants ; la rupture des relations diplomatiques ou économiques ; les mesures de boycottage économique ou financier ; les différends relatifs à des engagements économiques, financiers ou autres avec des Etats étrangers ; les incidents de frontière ne rentrant pas dans un des cas d'agression indiquée dans l'article premier » [de l'acte].

L'acte relatif à la définition de l'agression se heurte au sein de la Commission générale, à l'opposition de l'Angleterre, de l'Italie et de l'Allemagne. Il ne fut donc pas adopté, l'eût-il été d'ailleurs, il n'aurait pu, en raison de la teneur de son article 3, entrer en vigueur qu'avec la Convention générale de désarmement, qui n'est pas encore intervenue au moment où nous écrivons ces lignes.

Mais, s'il a été dépourvu d'efficacité pratique immédiate et directe, l'Acte a marqué une évolution doctrinale considérable. Au surplus, il a eu des résultats indirects : « l'idée lancée de Genève » a été entendue à Londres, où, en marge de la Conférence écono-

mique mondiale, des négociations diplomatiques importantes avaient lieu.

§ 10. — Les conventions de Londres de juillet 1933.

Elles sont au nombre de trois :

1^o Convention du 3 juillet 1933, ouverte aux Etats voisins de l'U. R. S. S., et signée par neuf Etats : l'U. R. S. S. d'une part, l'Afghanistan, l'Esthonie, la Finlande, la Lettonie, la Perse, la Pologne, la Roumanie et la Turquie, d'autre part : c'est une convention à caractère purement régional ;

2^o Convention du 4 juillet 1933, ouverte à l'adhésion de tout Etat, et qui lie la Petite Entente (c'est-à-dire la Roumanie, la Tchécoslovaquie, et la Yougoslavie) avec l'U. R. S. S. et la Turquie ; *cette convention a un caractère universel* et contient une clause générale d'adhésion pour tout Etat ;

3^o Convention du 5 juillet 1933, conclue entre la Lithuanie et l'U. R. S. S.

Le texte de toutes ces conventions est identique, celle du 4 juillet, toutefois, en raison de son caractère universel, donne à l'article 4, relatif aux ratifications par les hautes parties contractantes, une rédaction spéciale, qui constitue une clause d'accession pour tous les Etats du monde.

Ces conventions reproduisent dans son intégralité l'acte relatif à la définition de l'agresseur et son annexe ; à noter que les articles 1^{er} et 2 de l'acte, reproduits ci-dessus, sont numérotés respectivement 2 et 3 dans les conventions.

Ainsi l'agresseur sera celui qui le premier aura commis une des actions énumérées à l'article 2 ; à son encontre pèsera une présomption irréfragable (41). Solution critiquée : Décider que l'agresseur est celui qui « attaque le premier », c'est, dit-on, enlever à l'Etat en danger toute initiative des opérations militaires et le contraindre à la défensive. Et puis, est-il vrai de dire que l'agresseur est nécessairement celui qui s'est rendu coupable de l'acte agressif ? C'est pourquoi les partisans des critères souples ont critiqué l'énumération des faits limitatifs de l'agression. Il vaudrait mieux, disent-ils, que la définition de ces faits fut l'œuvre d'une juridiction internationale qui examinerait les cas litigieux et en cas de doute les soumettrait à l'arbitrage ou imposerait un armistice dont la violation constituerait l'agression.

Quoi qu'il en soit, la présomption ne jouera que « sous réserve des accords en vigueur entre les parties en conflit » (art. 2). Cette réserve tend à excepter les actes autorisés par certaines dispositions antérieures et qui, selon les conventions, pourraient être considérés comme agression. M. Politis, dans son rapport, cite en première ligne le Pacte de la S. D. N., et en particulier l'article 16.

La réserve vise de même la convention générale du 26 septembre 1931 (cf. ci-dessus, § 8), qui prévoit des mesures de simple prévention même au cas où un

(41) C'est la solution communément admise. Toutefois certains auteurs, — se basant sur le fait que l'article 1^{er} des conventions renvoie au rapport Politis, lequel prévoit expressément la possibilité d'une élasticité à donner à la présomption, — estiment que *juris tantum*, et admet la preuve contraire (adde, Diamandescu, *op. cit.*, p. 168 et 169).

Etat aurait commis des actes considérés comme critères d'une agression. Bien que le rapporteur de l'acte de 1933 ait sauvegardé de façon expresse les dispositions de la convention de 1931, on ne voit pas comment les concilier avec celles des conventions de Londres ; les premières déclarent agresseur l'Etat qui viole les prescriptions prises par le Conseil de la S. D. N. pour arrêter le conflit (et ce peut très bien être l'Etat attaqué), alors que les secondes déclarent agresseur, *ipso facto*, l'Etat qui a accompli tel ou tel acte d'attaque. Mais, ainsi que le fait remarquer M. Giraud (42), cette incompatibilité est jusqu'à présent d'ordre théorique, la Convention de 1931, n'étant pas entrée en vigueur, faute d'un nombre suffisant de ratifications.

(42) E. Giraud. La théorie de la légitime défense, *Recueil des cours de l'Académie de Droit international de la Haye*, 1934, III, p. 774.

CHAPITRE III

Suggestions de *lege ferenda*.

Il serait superflu d'épiloguer longuement sur le droit positif consacré par les Pactes de 1919 et 1928 : leur excessive souplesse appelle l'arbitraire, dont une des formes, et non la moins redoutable, est l'impuissance.

Quant à l'acte de 1933 et aux Conventions de Londres, en dépit de leurs immenses avantages, ils ne sont pas à l'abri de toute critique : tout d'abord, ils ne comprennent sous le vocable d'agression que les actes de guerre proprement dits ou les mesures assimilables à des actes de guerre, ce qui laisse la porte ouverte à tous autres recours à la force, à toutes autres violences, — en second lieu, la définition manque de souplesse (si l'on peut dire, s'agissant de critères dits rigides), en ce sens que son interprétation, qui doit être littéraire et restrictive, est susceptible de fissures.

Avouons-nous que cela ne saurait nous surprendre ? Le droit positif de l'agression, tant celui des Pactes que celui de 1933, manque d'âme, c'est-à-dire qu'il ne repose pas sur une notion sûre, précise et complète de l'agression : il constitue, même dans son stade le plus évolué, un ensemble de mesures de

police, plus ou moins bien coordonnées d'ailleurs, il ne constitue pas un système juridique.

Nous ne pensons pas que les diplomates n'aient pas su concevoir le système juridique de l'agression ; mais ils n'ont pas pu le faire adopter, ni même le développer complètement dans les conférences internationales, par suite de l'organisation inachevée de la communauté des Nations, conséquence de la survivance du dogme, à peine atténué, de la souveraineté des Etats.

Les suggestions que nous nous proposons d'apporter, en prévision de la *lex ferenda*, n'auront donc rien de très personnel, puisque hommes d'Etat, juristes, publicistes ont déjà posé les bases de la société future des Nations et que nous n'avons eu en somme qu'à méditer leurs discours et écrits, et à faire un choix.

Aucun ne nous a paru préférable à celui de la doctrine si clairement et finement exposée dans un ouvrage très récent (1), que nous demandons la permission de prendre pour guide dans les pages qui vont suivre, tant il traduit parfaitement les conceptions vers lesquelles nous inclinaient nos recherches.

SECTION I. — La notion d'agression.

Pour M. René Théry, l'agression est une atteinte portée à un peuple dans son organisation politique. Ce qui caractérise cette dernière, c'est un pouvoir de commandement, un pouvoir de contrainte (2), autre-

(1) René Théry, *La Notion de l'agression en droit international*, 1937.

(2) Hauriou. *Principes de droit public*, 2^e éd., p. 19-20.

ment dit la compétence pour agir en vue d'assurer à une communauté les bienfaits de l'ordre interne et du commerce international, et les moyens matériels nécessaires à l'exercice efficace de cette compétence (3).

« Si l'on se place d'un point de vue juridique, commettre une agression, c'est donc s'attaquer à la compétence de l'Etat... Mais la compétence est une qualité juridique, et, comme telle, elle n'offre pas de prise directe aux efforts qui voudraient l'atteindre... L'agression serait donc impossible, si ce qui est vrai de l'atteinte à l'autorité de l'Etat ne l'était aussi de son exercice ; en effet, réduite à un pur droit de commander, l'autorité serait démunie de toute efficacité sur ses assujettis ; pour s'insérer dans le réel concret, il faut qu'elle dispose d'une force physique, qui lui permette d'agir sur un monde matériel ; c'est par cette force qu'elle sera atteinte ; pour qu'une volonté agressive ruine l'autorité de l'Etat, il lui suffira en effet, de le dépouiller de ses moyens d'action » (4).

Ainsi l'agression apparaît sous un aspect matériel. Mais ce ne saurait être le seul, car l'atteinte aux instruments physiques de la compétence de l'Etat n'a de signification que dans la mesure où elle touche, derrière eux, une véritable capacité, juridique : l'agression apparaît alors sous un aspect formel.

Ces deux aspects sont à la fois différents et intimement liés : « l'usage d'un critère uniquement formel ne permet pas de déterminer par un critère de droit

(3) René Théry, *op. cit.*, p. 184-185.

(4) René Théry, *op. cit.*, p. 186.

les actes qui constituent matériellement l'agression, et, de même, une définition purement matérielle ne rend pas compte suffisamment de ce qui peut rendre parfois licites les actes ainsi indiqués... La définition de l'agression n'en sera pas moins une : car si l'on envisage tour à tour deux aspects différents, c'est l'idée de compétence qui détermine également et les instruments nécessaires à son exercice et les limites où cesse le respect qui lui est dû » (5).

Mais, laissons cette subtilité et cette abstraction de pensée et d'expression, que nous avons entendu respecter en multipliant les citations. Et tentons, en langage courant, sur des notions courantes, d'orienter nos investigations.

Sans tomber dans le « pathos étique » des actes internationaux proclamant jusqu'à 1927 que l'agression était un crime international (6), et sans prétendre établir une identité entre l'agression en droit interne et l'agression au droit des gens, — nous pouvons néanmoins nous référer au droit pénal pour tenter de dégager les éléments constitutifs de l'agression.

Nous négligerons, en l'état actuel de l'organisation internationale, l'élément légal : l'adage *nulla poena sine lege* ne saurait présentement trouver son application à la matière, sinon la définition de l'agression exigerait nécessairement et juridiquement des critères rigides, alors que ceux-ci ne sont recommandés par les juristes qu'en raison de leurs avantages pratiques ; — au surplus, la répression de l'agres-

(5) R. Théry, *op. cit.*, p. 187.

(6) Barandon, *op. cit.*, p. 281.

sion apparaît jusqu'à maintenant bien plutôt une mesure de police, qu'une action punitive, un châtiement (7), encore qu'il semble désirable que le perfectionnement de la communauté des nations permette de lui restituer le caractère pénal que, pour notre part, nous estimons être de son essence.

Second élément : l'élément matériel, qui fera l'objet du premier paragraphe de la présente section.

Troisième élément : l'élément formel, que nous étudierons dans le § 2.

Enfin, quatrième élément : l'élément normal, objet de notre § 3.

§ 1. — L'élément matériel.

« Matériellement, l'agression est une atteinte à la force publique de l'Etat et à ses conditions d'exercice.

« Dans la force publique figurent toutes les forces dont use l'Etat dans la police interne et externe qu'il exerce pour assurer à son peuple les bienfaits de l'ordre intérieur et du commerce international » (8), et en tout premier lieu, mais non exclusivement, l'armée.

Quant aux organes de l'Etat, qui ne sont pas un élément de sa force publique (consulats, ambassades...) ils « ne peuvent être l'objet d'une agression, au sens international du mot » (9).

(7) En ce sens : Unden, la guerre d'agression comme problème de droit international, in *La conciliation internationale*, 1930, p. 33. Contra : R. Théry, *op. cit.*, p. 226.

(8) R. Théry, *op. cit.*, p. 187.

(9) *Op. cit.*, p. 190.

Par contre, l'attentat au régime intérieur de l'Etat, même par procédés indirects, — (ce qu'il ne faut pas confondre avec la simple immixtion) —, constitue une agression, car pour pouvoir remplir sa mission, l'Etat doit avant tout rester organisé (10).

Il en est de même, *a fortiori* pour tout ce qui est dépourvu de caractère public (navires de commerce, avions commerciaux...) (11).

Pour la même raison — non atteinte aux forces publiques de l'Etat — les mauvais traitements infligés à ses ressortissants par un autre Etat sur le territoire duquel ils sont installés, ne saurait constituer une agression (12).

Mais, le respect de la compétence d'un Etat, ne suppose pas seulement qu'il conserve l'intégrité de la force publique ; il faut aussi qu'il en puisse user selon les exigences de sa mission.

Pour cela deux conditions essentielles doivent être remplies : l'intégrité de son sol, base de toute organisation humaine durable, et liberté des voies de communications, par où s'effectuent les relations entre les diverses communautés humaines (13).

La première condition explique que les définitions rigides retiennent avant tout les violations de frontières, même pacifiques.

La seconde permet de trancher certaines contro-

(10) *Op. cit.*, p. 214.

(11) En ce sens, E. Giraud, *La théorie de légitime défense*, Cours de la Haye, 1934. t. III. ; contra, rapport Politis, de 1933.

(12) En ce sens, implicitement rapport Politis de 1933 ; Contra : déclaration de M. di Soragna, citée (p. 49).

(13) R. Théry, *op. cit.*, p. 193.

verses. L'Etat ne peut prétendre sur les voies de communications au monopole dont il jouit à l'égard de son territoire : il ne peut exiger que leur liberté et leur sécurité ; mais il peut les exiger complètes. C'est pourquoi, le blocus pacifique doit être considéré comme un acte d'agression (14), de même que l'interdiction d'une route maritime (canal de Suez (15), canal de Panama...).

Par contre, il convient de rejeter hors des cas d'agression les mobilisations, rassemblements de troupes à la frontière, démonstrations navales et autres manifestations de force, ainsi que la rupture des relations diplomatiques, et même le boycottage économique et financier, car il « peut léser gravement la communauté qui s'organise dans l'Etat, mais non l'Etat dans son organisation politique elle-même (16).

Ajoutons — ce qui pourrait sembler superflu — que pour qu'un peuple puisse être victime d'une agression, il faut qu'il constitue un Etat et soit doté d'une véritable vie politique. Ce qui exclut les groupements inévolués, inorganisés du système juridique de l'agression ; ces groupements ne sauraient être considérés comme « victimes d'agression, faute d'indépendance politique ou d'intégrité territoriale véritable à sauvegarder » (17) ; là réside la nouvelle justification des entreprises coloniales.

(14) En ce sens, rapport Politis de 1933, et Institut de Droit international, Paris, 1934, art. 4 ; contra, l'Acte de mai 1933.

(15) En ce sens, implicitement, déclaration de M. Eden à la Chambre des Communes, le 5 novembre 1936.

(16) R. Théry, *op. cit.*, p. 212.

(17) *Op. cit.*, p. 177-178

§ 2. — L'élément formel.

« Formellement, l'agression est un empiètement sur la compétence de l'Etat... Ce qui fait que tel acte de force est une agression, ce n'est pas seulement qu'il prive une puissance des instruments physiques nécessaires à l'exercice de la compétence étatique, c'est qu'en même temps il l'empêche d'exercer la capacité juridique que comporte effectivement cette compétence... D'un point de vue formel, l'agression apparaît donc comme la substitution par un Etat de sa compétence propre à celle d'un autre Etat (18).

Pour qu'un Etat puisse se prétendre victime d'une agression, il faut donc avant tout qu'il ait conservé sa compétence, qu'il n'en soit pas déchu par un abus, un excès de pouvoir, lesquels ne se présument d'ailleurs pas. Mais, lorsqu'ils sont établis, l'emploi de la contrainte devient licite : ainsi sont justifiées les sanctions collectives, ainsi que la légitime défense, pour autant qu'on la considère comme une auto-protection (19).

L'intervention de cet élément formel explique que l'on ne puisse voir une agression dans une simple mesure de représailles, que l'Etat a prise dans les limites de sa compétence : mise sous séquestre, expulsion, embargo sur les navires de commerce... Dans tous ces cas, la justice privée de l'Etat considéré

(18) *Op. cit.*, p. 215-216.

(19) Contra : R. Théry, *op. cit.*, p. 232 et sq. à l'opinion de qui, nous nous rangeons, en renvoyant, au surplus, à nos développements du § 3 de la Section II du précédent chapitre.

n'exige pas le recours à des mesures de contrainte sur la personne d'un autre Etat (20).

Mais, — insistons sur ce point, — l'élément formel n'est pas à lui seul constitutif d'agression, car l'agression n'est pas la simple violation des obligations internationales (21); elle n'existe qu'autant qu'intervient un élément matériel.

§ 3. — L'élément moral.

« L'agression est suffisamment définie par le concours de la notion matérielle et de la notion formelle que nous venons d'en donner. Et, cependant, pour qu'on puisse se dire en présence du crime international d'agression, quelque chose manque encore : il faut que les actes ainsi déterminés puissent être imputés vraiment à un Etat qui ait eu la volonté de les commettre » (22).

Cet élément moral se présente sous deux aspects : l'imputabilité du fait d'agression à une personne étatique, et l'intention de celle-ci de le réaliser.

Il faut tout d'abord que l'acte d'agression puisse être attribué à l'Etat, non seulement à ses forces publiques, mais aussi aux forces privées dont il eut dû contrôler l'activité, au lieu de la tolérer ou surtout de l'appuyer. Cette considération explique le cinquième cas ajouté à l'acte de 1933.

En second lieu, il faut que les faits incriminés supposent de la part de l'Etat le propos d'exercer une

(20) *Op. cit.*, p. 219.

(21) *Op. cit.*, p. 221.

(22) *Op. cit.*, p. 223.

contrainte illégitime : ce qui exclut « les incidents dûs à une erreur sur un tracé de frontières ou à l'imprudence de quelque chef subalterne » (23).

L'intervention de l'élément intentionnel est indispensable, sinon pour compléter la notion d'agression, du moins pour définir l'agresseur, c'est-à-dire celui qui est coupable du crime d'agression, — ceci sous réserve de ce que nous avons écrit, au début de la présente section (24) sur le caractère pénal de la répression de l'agression.

SECTION II. — La définition de l'agression.

Ayant ainsi délimité avec précision la notion de l'agression, M. R. Théry la définit comme « une contrainte indûment exercée par un Etat sur la personne d'un autre Etat » (25).

Les mots « contrainte exercée sur la personne d'un Etat » expriment l'élément matériel ; « l'agression se distingue, en effet, des mesures de pression atténuées (comme les rétorsions et les représailles les moins graves) qui tendent seulement à incliner la volonté d'un Etat dans le sens recherché. Il s'agit ici d'actes qui, en dépouillant l'Etat de ses moyens d'action, soumettent sa personne à une véritable coercition physique » (25).

Les mots « contrainte indue » traduisent l'aspect formel de l'agression.

(23) *Op. cit.*, p. 225.

(24) Cf. ci-dessus, p. 117.

(25) R. Théry, *op. cit.*, p. 239.

Quant à l'élément moral, il ressort nettement, tant au point de vue imputabilité qu'au point de vue intention, des termes de la définition proposée.

Il n'est pas à dire que celle-ci soit susceptible de répondre à tous les besoins de la pratique ; elle a, en tout cas, l'avantage d'être une définition raisonnée qui fournira « une base aux formules des « rigides », voire même une directive aux interprétations des « souples » (26).

En ce qui nous concerne, — puisque aussi bien nous devons prendre parti, — nous concevons parfaitement que la définition Théry prenne place dans le droit international positif, — sauf à en disséquer le contenu dans les travaux préparatoires.

Ainsi, seront évités, à notre sens, les deux écueils que nous signalions au début du présent chapitre : l'arbitraire des critères souples et la cristallisation des critères rigides.

(26) *Op. cit.*, p. 240.

TITRE II

La détermination de l'agresseur.

Les difficultés et incertitudes, que nous avons rencontrées pour la définition de l'agression, se dressent à nouveau sur notre chemin lorsqu'il s'agit de déterminer l'agresseur.

Ces difficultés et incertitudes — qui parfois sont encore plus grandes que précédemment — tiennent aux mêmes causes que les premières : l'inorganisation, relative tout au moins, de la communauté internationale, la survivance du dogme de la souveraineté des Etats, la tendance trop généralisée d'envisager les questions sous leur aspect politique plutôt que sous leur aspect juridique.

Il est vrai qu'à en croire certains on pourrait s'épargner le souci de vaincre ces difficultés et de triompher de ces incertitudes. Pourquoi « se préoccuper de déterminer l'agresseur ? Il suffira de déployer les mesures matérielles d'inhibition de façon objective, et, pourrait-on dire, neutre ; de s'entremettre entre les deux parties qui, toutes les deux d'ailleurs, peuvent avoir commis le délit de guerre ou d'agression » (1).

(1) Cité par M. Georges Scelle, *L'agression et la légitime défense*

Ce n'est ni l'agression ni l'agresseur, précise-t-on d'autre part, qu'il faut réprimer, mais le fait même de la guerre. « En ce qui concerne la suppression de la guerre, il n'y a donc aucun intérêt à déterminer quel est l'agresseur, ni à fixer une procédure en vue de la constatation... Les mesures qu'il convient de prendre doivent avoir pour but d'empêcher ou d'arrêter les opérations de la guerre » (2).

Ce sont là, semble-t-il, des thèses extrémistes, analogues, dans leurs conséquences portant négation du droit, aux thèses pacifistes : elles ont d'ailleurs généralement les mêmes adeptes.

Nier l'utilité, voire la nécessité de la détermination de l'agresseur, c'est se refuser à prendre des mesures efficaces pour réprimer l'agression, en même temps que méconnaître le droit de légitime défense. Imagine-t-on un agent de police matraquant à la fois le meurtrier et la victime ?

C'est ce qu'a excellemment exprimé M. Georges Scelle : « Il est indispensable de déterminer lequel des deux [Etats] est l'agresseur, car les sanctions indifférentes ou égales deviendraient non seulement injustes, mais iraient à l'encontre de leur but en jouant contre la victime et non contre l'agresseur.... Au surplus, le rôle de la police et du gouvernement n'est point l'indifférence et l'agissement aveugle. L'efficacité des mesures à prendre exige que l'on sache contre qui elles sont prises » (3).

dans les rapports internationaux, in *L'esprit international*, juillet 1936, p. 391.

(2) Cohn, *Revue de Droit International*, 1934, t. XIV, p. 40 (Observation concernant le programme d'études sur la question de la sécurité collective).

(3) *Loc. cit.*, p. 391-392.

Certes, la détermination de l'agresseur ne sera pas toujours chose aisée ; les circonstances précipitées ou l'habileté de l'agresseur pourront empêcher de se rendre compte d'où vient l'agression ; dans certains cas, même, il y aura agression simultanée. Mais ces difficultés n'apparaissent pas devoir être insurmontables.

Elles seront plus aisément résolues, sans doute, dans le système rigide, qui prévoit des critères précis, et dans lequel « l'opération sera considérablement facilitée par rapport au système souple, tant au point de vue de la précision qu'à celui de la simplicité et de la rapidité de détermination. Et ceci n'est pas un mince avantage, car pour être efficace et pour correspondre au but à atteindre, « la détermination de l'agresseur, dans un bon système, doit être rapide » (4).

Quoi qu'il en soit, la détermination de l'agresseur pose deux questions : une question de compétence et une question de procédure proprement dite. Qui ou quel organe sera compétent pour déterminer l'agresseur ? Et selon quelles procédures cette constatation sera-t-elle faite ?

Ces questions feront l'objet des deux chapitres du présent titre II. Dans chacun d'eux, nous étudierons le droit positif actuel, puis nous exposerons quelques suggestions de *lege ferenda*, — ainsi que nous avons fait dans la première partie de cette étude.

(4) Diamandescu, *Le problème de l'agression*, p. 177

CHAPITRE PREMIER

La compétence.

La détermination de l'agresseur peut être laissée à l'appréciation individuelle de chaque Etat. « Ce système nous reporte à l'époque anarchique du droit international d'avant-guerre, et ne présente que des inconvénients, puisqu'en dernière analyse tout se réduirait au bon vouloir des Etats et à leur simple bonne ou mauvaise foi. Le système des sanctions en serait, par voie de conséquence, fortement ébranlé.

« Les Etats pourraient, pour des raisons d'opportunité, soit se cantonner dans l'abstention, soit donner volontairement une qualification fausse.

« Dans un tel système, les opérations de politique inspirées par les intérêts des Etats auront toujours plus de chances de prévaloir sur l'objectivité qui doit régner en pareille question » (1).

Aussi au système individualiste de la détermination de l'agresseur préfère-t-on communément un système de constatation par un organe collectif.

(1) Diamandescio, *op. cit.*, p. 178-179.

SECTION I. — Les solutions du droit positif international.

Le droit des gens d'après-guerre a consacré successivement les deux systèmes.

Le Pacte de la S. D. N., et le Pacte de Paris sont implicitement inspirés du système individualiste, — bien que cette interprétation ait été contestée, spécialement pour le premier.

Mais d'autres actes internationaux et la pratique même de l'assemblée genevoise n'ont pas tardé à orienter le droit positif vers la constatation collective.

§ 1. — Le système individualiste.

Il reconnaît comme étant du ressort de chaque Etat de déterminer l'agresseur.

Le Pacte de la S. D. N. ne l'a pas consacré formellement, car on n'y trouve rien de très précis sur la question de la détermination de l'agresseur. Et si on lui fait prendre position sur ce point, c'est, d'une part, en raison de l'attitude négative de ses rédacteurs, lorsqu'en mars 1919 il leur fut proposé d'instituer un organe permanent pour constituer les faits de rupture du Pacte (2), — et, d'autre part, en interprétant littéralement les dispositions de certains articles.

S'appuyant notamment sur l'article 16, les partisans

(2) Intervention de M. Loder, le 21 mars 1919, à la Commission de la S. D. N. de l'Hôtel Crillon ; cf. *Documentation internationale*, II, *Conférence de la Paix et de la S. D. N.*, p. 287.

du système de la détermination de l'agresseur par les Etats font valoir que « si, en cas de rupture de Pacte, les Etats s'engagent à rompre les relations économiques et financières avec l'Etat en rupture de Pacte, immédiatement, donc sans attendre l'avis ou la décision d'un quelconque organe international ; ceci implique qu'ils doivent préalablement et personnellement résoudre la question de la détermination de l'agresseur qui s'impose dans pareille circonstance, de façon toute naturelle » (3).

Cette position se trouve renforcée par les résolutions adoptées en 1921 par l'Assemblée de la S. D. N., — bien que ces résolutions, n'ayant pas réuni le nombre nécessaire de ratifications, ne soient pas entrées en vigueur et n'aient aucune valeur juridique propre.

La résolution IV dispose expressément : « Il appartient aux différents membres de la Société de déterminer s'il y a eu rupture du Pacte. Les obligations qui incombent aux membres, en vertu de l'article 16, découlent directement du Pacte et leur mise en vigueur relève de la foi due aux traités. »

Toutefois, en vertu des résolutions V et VI, le Conseil de la S. D. N. doit être appelé à émettre un avis sur le point de savoir quel est l'Etat en rupture de Pacte, avis transmis d'urgence à tous les membres de la Société, avec l'exposé des motifs et l'invitation de s'y conformer.

Ainsi chaque Etat décide seul s'il y a lieu de considérer tel ou tel Etat comme l'agresseur, — sauf

(3) Diamandescu, *op. cit.*, p. 181.

à se conformer, mais dans la plénitude de sa souveraineté, à la simple recommandation du Conseil de la S. D. N., — laquelle arrivera d'ailleurs bien souvent après que ledit Etat aura pris position de son propre chef, ce qui le retiendra peut-être de se ranger éventuellement à l'avis consultatif du Conseil.

Telle est l'interprétation que l'on donne communément au Pacte de la S. D. N. (4).

A l'encontre, toutefois, on a fait valoir l'article 4, alinéa 4, qui attribue au Conseil la connaissance de toutes questions rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde, — et l'article 10 qui charge le Conseil d'aviser aux moyens de garantie contre l'agression, donc d'apprécier auparavant qui est l'agresseur; et cette délibération constitue non un simple avis consultatif, mais une décision obligatoire, créant de véritables obligations juridiques et non seulement un devoir moral à la charge des Etats, — décision pourtant non exécutoire, en ce sens qu'il reste à chacun la compétence discrétionnaire

(4) En ce sens : Hoijer, *La sécurité internationale*, t. II, p. 68 (le pacte ne confère expressément le droit de détermination de l'agresseur ni au Conseil de la S. D. N. ni à un autre organe international, et les renonciations à la souveraineté de la part des Etats ne se présument pas); — Politis, à la 1^{re} Commission de l'assemblée de la S. D. N., 1934, P.-V., p. 35 (« Aujourd'hui tel que le système de la S. D. N. existe, tel qu'il est généralement interprété, il n'y a pas d'organe qui ait compétence pour déterminer *erga omnes* et à titre obligatoire l'agresseur »); — Wehberg, Le Protocole de Genève, *Recueil des Cours de La Haye*, 1925, II, p. 106 (« nous n'avons pas d'instance internationale chargée de désigner l'agresseur... A l'heure actuelle, tout membre de la S. D. N. décide lui-même de la question de savoir qui doit être considéré comme agresseur. Le Conseil de la S. D. N. se contente de rédiger un avis consultatif. »)

sur le choix des moyens par lesquels il fera face à ses obligations (5).

Cette querelle de textes, assez stérile, ne s'est même pas produite à l'occasion du Pacte de Paris.

Cet acte ne contient aucune indication touchant la détermination de l'agresseur et l'organisme compétent pour le désigner, et ce silence est unanimement interprété (6) comme la reconnaissance du droit pour chaque Etat de juger en toute indépendance ce qui constitue l'agression et ce qui nécessite la légitime défense, — d'apprécier souverainement et unilatéralement quel est l'Etat violateur du Pacte, — et d'entreprendre, en toute liberté, une action contre ce dernier, s'il l'estime opportun.

§ 2. — Le système de la constatation collective.

Nous ne reviendrons pas sur les graves inconvénients du système individualiste, qui justifie tous les arbitraires et toutes les abstentions, surtout dans une technique de l'agression non uniquement basée (exception faite des conventions de Londres) sur des actes matériels.

Aussi bien, non seulement certains commentateurs se sont-ils efforcés de solliciter les textes du Pacte de la S. D. N., pour attribuer au Conseil le droit de rendre une décision obligatoire (7), mais encore

(5) Cf. Scelle, *Essai sur la crise de la S. D. N. et ses remèdes*, *L'esprit international*, avril 1934, p. 163.

(6) Cf. les notes adressées par les Etats signataires avant la conclusion du Pacte, et les discussions parlementaires lors de la ratification de ce dernier.

(7) Outre M. G. Scelle, *op. cit.*, cf. — Yepes et Pereira da Sylva, *Commentaire du Pacte de la S. D. N.*, p. 290.

la pratique même de Genève a-t-elle réagi par voie oblique en faveur de la détermination de l'agresseur par un organe collectif. Le conflit italo-éthiopien a été l'occasion pour Genève, l'occasion de se prononcer formellement à cet égard, bien que par un détour (8).

Au surplus, le droit conventionnel extérieur aux deux pactes susvisés a généralement attribué de façon expresse compétence au Conseil de la S. D. N. pour déterminer l'agresseur.

L'article 4 du projet de traité d'assistance mutuelle, de 1923, investit le Conseil du pouvoir de décider et de déclarer, en cas d'hostilités engagées entre deux ou plusieurs puissances, dans le délai de quatre jours à partir de la notification adressée au Secrétaire Général, quelle est la partie victime de l'agression, et s'il y a lieu de lui accorder l'assistance prévue au traité.

Le protocole de Genève détermine l'agresseur de façon en quelque sorte automatique, grâce à un système de présomptions (art. 2).

Le traité de Locarno confie en principe au Conseil

(8) « Ce ne sont pas les organes de la S. D. N. qui ont déclaré l'Italie agresseur, mais chacun des gouvernements votant individuellement. Il est vrai que la quasi-unanimité a été obtenue, les trois gouvernements dissidents ayant déclaré non pas qu'il n'y avait pas agression, mais qu'ils ne pouvaient pas s'associer aux sanctions. Quant au Comité de Coordination, il a fonctionné non pas comme un organe de la S. D. N., mais comme un organe inter-gouvernemental, « latéral », à côté des organes du Pacte » (G. Scelle, le rôle et le risque des Sanctions, in *Les Sanctions internationales*, publication n° 4, 1936, du *Centre d'Etudes de politique étrangère*, p. 44-45. Mais n'y a-t-il pas là une simple subtilité, afin de ne pas éveiller certaines susceptibilités politiques non plus que rouvrir une irritante controverse juridique ?

(art. 4, al. 1 et 2) la mission de déterminer l'agresseur ; toutefois, en cas de violation flagrante des engagements de non-agression pris dans le traité, cette mission est exceptionnellement dévolue, en vue d'une assistance prompte et efficace, aux puissances garantes.

La convention pour l'assistance financière, de 1930, charge le Conseil de la S. D. N. de la détermination de l'agresseur (art. 2), de même que la Convention Générale de 1931 (art. 5).

La Conférence du désarmement de 1932-1933 n'a pas été aussi explicite : « l'acte relatif de la constatation de l'agresseur » se borne à prévoir la constitution dans chaque Etat d'une Commission de constatation, mais il stipule (art. 5), que celle-ci fournira des rapports notamment au Conseil de la S. D. N. Pour quel objet aurait lieu cette communication, si le Conseil n'avait pas compétence pour décider, sur le vu des constatations matérielles, quel est l'Etat agresseur ?

Quant aux Conventions de Londres, de 1933, elles sont muettes à l'égard de la détermination de l'agresseur.

Signalons enfin que le Traité d'assistance mutuelle franco-soviétique du 2 mai 1935, tout en prévoyant (art. 3) que les deux parties contractantes se prêteront immédiatement aide et assistance, stipule (art. 4) que rien dans le présent traité ne sera interprété comme restreignant la mission de la S. D. N. Et le protocole de signature précise que les parties contractantes se conformeront aux recommandations du Conseil, en les provoquant au besoin, sauf à satisfaire à l'obligation d'assistance si ces recommanda-

tions tardent ou ne peuvent être prises faute d'un vote unanime dudit Conseil.

§ 3. — Modalités de la constatation collective.

Ainsi le droit positif s'oriente vers la détermination de l'agresseur par un organe collectif, notamment par le Conseil de la S. D. N. si les parties, et spécialement l'agresseur, sont membres de l'assemblée genevoise.

Deux questions se posent aussitôt : quel nombre de voix sera nécessaire pour que la délibération soit acquise ? et quelle sera la nature juridique de cette délibération ?

ARTICLE 1^{er}. — *Unanimité ou majorité ?*

Le Conseil statuera-t-il à l'unanimité ou à la simple majorité ?

La première solution risque de frapper le Conseil d'impuissance : « les affinités politiques de certains Etats peuvent rendre illusoire l'accomplissement de cette condition de l'unanimité ; il y aura toujours un important aléa quand le Conseil aura à prendre une résolution pour une telle question » (9). « Les conséquences de la règle de l'unanimité... pourraient équivaloir à un déni de justice » (10). Il suffit en effet de l'excessive bienveillance — pour ne pas dire : la mauvaise foi — d'un Etat politiquement allié de

(9) Diamandescio, *op. cit.*, p. 204.

(10) Erich, Rapports entre le Pacte de la S. D. N. et le projet de traité d'assistance mutuelle, in *Revue de droit international et de législation comparée*, 1924.

l'agresseur, pour empêcher le mécanisme de fonctionner.

Encore conviendrait-il de préciser — on peut s'étonner à juste titre qu'il y ait eu doute — que les parties au conflit ne sauraient prendre part au vote pour lequel l'unanimité serait requise : « la solution contraire serait inconcevable et aboutirait littéralement à l'impossibilité absolue de prendre des décisions, puisqu'on ne pourrait jamais voir un Etat voter pour une décision qui le déclare agresseur ou édicte des mesures contre lui » (11).

Aussi bien le système de l'unanimité constitue-t-il une survivance du dogme de la souveraineté absolue des Etats. Malheureusement, le système de la simple majorité n'est pas sans inconvénient : le Conseil ne sera plus frappé d'impuissance, mais ses décisions risqueront de manquer d'efficacité.

En effet, dire que le Conseil décide à la majorité c'est dire que tous les Etats, — même ceux qui ont voté contre, parce que convaincus de l'innocence du prétendu agresseur, — devront se conformer à la décision prise et collaborer, même par les armes, à son

(11) Diamandescio, *op. cit.*, p. 204. Adde, en ce sens, G. Scelle, la théorie du Gouvernement international, Rapport présenté le 5 octobre 1934 à l'Institut de droit international : « Il est inadmissible que le Conseil, lorsqu'il agit comme gardien de la paix publique, puisse se voir paralysé par l'obstruction d'un Gouvernement résolu à la troubler. Le Conseil devrait donc distinguer soigneusement entre les résolutions qui ont pour but le maintien de la paix, et dans lesquelles il n'a nul besoin de l'assentiment des parties en cause, et les résolutions qui tendent à l'apaisement du différend ou du conflit, et qui n'ont de validité que par l'acceptation des gouvernements intéressés. Il est impossible, en effet, de concevoir qu'un des Etats en litige puisse concourir à une résolution unanime prévoyant contre lui des mesures de pression matérielle. »

application. Il est à craindre, en pratique, que les membres de la minorité s'abstiennent de prendre part à la répression de l'agression ; que deviendra, alors, cette dernière ?

Quoi qu'il en soit, c'est la règle de l'unanimité qui a été consacrée par le droit positif, notamment par le Pacte de la S. D. N. (article 5) (12), le projet de traité d'assistance mutuelle, le protocole de Genève, le traité de Locarno, la Convention d'assistance financière, et la Convention générale de 1931.

Par contre, le mémorandum français du 14 novembre 1932, à la Conférence du désarmement, s'est prononcé pour la majorité. Quant au projet britannique, il proposait une simple consultation (13).

A noter que, lorsque le différend est porté devant l'assemblée de la S. D. N., en application de l'article 15, alinéa 9 du Pacte, la délibération prise « avec l'approbation des représentants des membres de la Société

(12) Cet article stipule que, sauf disposition contraire expresse, les décisions de l'Assemblée et du Conseil seront prises à l'unanimité des membres de la Société représentés à la réunion, — mises à part les questions de procédure décidées à la majorité. Or il n'y a dans le pacte aucun article dérogeant à la règle de l'unanimité en matière de détermination de l'agresseur, laquelle, par ailleurs, ne relève évidemment pas de la procédure.

(13) Cf. les deux premiers articles de ce projet :

« Art. 1^{er}. — En cas de rupture ou menace de rupture du Pacte de Paris, le Conseil et l'Assemblée de la S. D. N. pourront proposer une consultation immédiate entre le Conseil ou l'Assemblée et l'une quelconque des dites parties à la présente convention. » — « Art. 2. L'objet de cette consultation sera : a) en cas de menace de rupture du Pacte d'échanger des vues en vue de maintenir la paix et d'écarter un conflit ; b) en cas de rupture de Pacte, d'exercer de bons offices pour le rétablissement de la paix ; et, c) au cas où il s'avèrerait impossible de rétablir ainsi la paix, de déterminer quelle est la partie ou quelles sont les parties au différend qui doivent être tenues pour responsables. »

représentés au Conseil et d'une majorité des autres membres de la Société » a même valeur qu'une délibération prise à l'unanimité par le Conseil, — les représentants des parties étant, dans l'un et l'autre cas, exclus du vote (al. 10).

ARTICLE 2. — *Nature juridique de la délibération.*

Une fois acquise, la délibération constituera-t-elle une véritable décision, ayant force obligatoire à l'égard de tous les membres de la communauté genevoise, — ou un simple avis, et tout au plus une recommandation ?

Dans une société internationale organisée complètement, une telle délibération aurait valeur de décision et s'imposerait comme telle à tous les Etats.

Cette remarque annonce que dans le système individualiste du Pacte de la S. N. D. — dont nous avons précédemment souligné les imperfections — la délibération du Conseil n'aboutit qu'à un avis, à une simple recommandation.

Sans doute, le droit « que les Etats ont en vertu du pacte ne saurait... être interprété comme pouvant s'exercer arbitrairement et leur permettre de se soustraire à leurs obligations : un exercice arbitraire de ce droit de décision [des Etats] pourrait faire jouer le mécanisme des sanctions contre ces Etats même » (14).

Quoique maîtres de leurs décisions, — écrit en substance M. de Brouckère dans son rapport de 1926 (15),

(14) Diamandescio, *op. cit.*, p. 183.

(15) *Documents de la Conférence de la réduction des armements*, série III, 1926, p. 98.

— les Etats ne peuvent pas agir selon leur bon plaisir : «... Chaque Etat [ne] peut agir à sa discrétion, prendre n'importe quelle décision arbitraire sans avoir à redouter d'autres sanctions que celles de l'opinion publique. Si, dans un cas d'agression évident, un Etat refusait d'appliquer au coupable les sanctions prévues, il violerait incontestablement le Pacte et pourrait se voir appliquer les dispositions de l'article 16, dernier alinéa. Si, d'autre part, un Etat invoquait faussement qu'un autre Etat a recouru à la guerre contre un tiers et en profitait pour se livrer lui-même à une agression, il s'exposerait manifestement à voir se dresser contre lui la Société entière, usant des sanctions économiques et militaires prévues à l'article 16. Ainsi, qu'il agisse à tort ou qu'il se dispense illégalement d'agir, un pays engage gravement sa responsabilité. Il y a donc le plus grand intérêt à ce qu'il puisse se prémunir contre une erreur d'appréciation qui pourrait avoir d'aussi lourdes conséquences ».

Mais de nouvelles dissidences ou rébellions ne risqueraient-elles pas de se produire à l'occasion de la délibération provoquée par la non-collaboration d'un Etat contre l'agresseur ? L'arme brandie par M. de Brouckère ne semble pas être faite d'un acier bien trempé.

SECTION II. — *Suggestions de lege ferenda.*

Le droit positif de la détermination de l'agresseur n'échappe donc pas aux critiques ni en ce qui concerne l'organe compétent, ni en ce qui concerne les pouvoirs de cet organe.

Des suggestions ont été faites pour pallier les inconvénients signalés et reconnus tant par les auteurs que par les praticiens.

Nous allons les examiner brièvement.

§ 1. — L'organe compétent.

On reproche au Conseil de la S. D. N. d'être un organe essentiellement politique, dont l'impartialité n'est pas à l'abri de tout soupçon : « en tant qu'instance politique suprême, il ne jouit pas de l'autorité et de la confiance nécessaires » (15) ; ses membres pourront reculer devant les responsabilités à prendre et les charges à assumer.

Aussi a-t-on proposé de transférer les attributions du Conseil à un autre organisme, estimé plus indépendant, soit encore d'ordre politique, soit même d'ordre juridictionnel.

ARTICLE 1^{er}. — *Conseil des Ambassadeurs.*

On a suggéré que les puissances signataires du Pacte Briand-Kellog complètent ce pacte par l'addition d'un Protocole leur donnant pouvoir, — par l'intermédiaire de leurs représentants diplomatiques dans les diverses capitales ou au moyen d'une commission spéciale permanente constituée à cet effet, — de prendre des mesures immédiates en présentant un « ultimatum d'armistice » aux puissances belligérantes, en les avertissant des sanctions dont elles seront passibles si elles refusaient de s'y conformer.

(15) Verdross, plan d'organisation de la paix, in *Revue de droit international*, 1934, t. XIV, p. 36.

« Il me semble essentiel, dit Lord Howard, l'auteur de cette suggestion, — pour l'exécution efficace d'un arrangement de cette sorte en vue du maintien et du rétablissement de la paix, que ces mesures ne soient pas prises à l'issue d'une discussion ou d'un vote, c'est-à-dire par une procédure démocratique, comme cela se passerait si la S. D. N. en était chargée, mais automatiquement, immédiatement, et sans qu'il puisse y avoir doute » (16).

En fait, on ne voit pas de différence entre le fonctionnement du Conseil de la S. D. N. et celui d'une conférence des Ambassadeurs. Les inconvénients seraient les mêmes. Les ambassadeurs, comme les ministres des Affaires étrangères présents au Conseil, agissent sur les ordres de leurs gouvernements.

D'autre part, il est difficile dans une réunion d'écarter toute discussion et tout vote.

ARTICLE 2. — *Bureau de Police international.*

Si l'expression est malencontreuse, l'idée qu'elle traduit est défendable. Elle pose sur cet axiome que l'organisme international chargé de déterminer l'agresseur ne doit pas avoir à tenir compte des intérêts immédiats des gouvernements. Il faut une procédure judiciaire. Les décisions doivent être fondées non sur un compromis entre des intérêts opposés, mais sur l'établissement d'une « technique supra-nationale ».

Pour se faire, M. Greaves a recommandé un organisme semblable à la commission permanente des

(16) Prévention de la guerre par l'action collective.

mandats, dont les membres, tout en ayant pleins pouvoirs, seraient indépendants des gouvernements.

Comment ces membres seraient-ils choisis? Par le Conseil de la S. D. N. (en vertu de l'article 5 du Pacte) et avec la participation des puissances non adhérentes à la S. D. N. Ils seraient nommés pour une période de sept ans, de façon qu'ils ne puissent être employés par des gouvernements ou par tout autre organisme. L'expérience de la commission des mandats prouve qu'un bureau composé de cette manière acquiert peu à peu un esprit de corps, une réputation de jugement juste et sage, une autorité généralement acceptée et une technique de l'administration internationale qui n'est pas sans valeur (17).

Cet organisme serait en outre chargé d'examiner et de préparer des plans pour l'application des sanctions diplomatiques, économiques, financières et militaires. Il considérerait séparément chaque pays et chaque type de sanctions pour établir la technique convenant à chaque cas.

En bref, ce serait un organe consultatif permanent placé sous le contrôle du Conseil, qui en pratique ne saurait que difficilement se dispenser d'entériner purement et simplement ses propositions.

ARTICLE 3. — *Cour permanente de justice internationale.*

La compétence de la Cour permanente de Justice Internationale de la Haye — créée en application de l'article 14 du Pacte, à côté de la Cour permanente

(17) M. Greaves, La prévention de la guerre, in *Etudes relatives à la sécurité collective*, publiées, sous la direction de M. Bourquin, p. 325.

d'arbitrage instituée en 1899 — trouve sa base juridique dans la clause facultative de l'article 36 des statuts de cet organisme.

Cette clause dispose qu'en cas de conflit la compétence de la Cour est obligatoire dans les différends d'ordre juridique se rapportant à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait une violation d'un engagement international, enfin, à la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international.

Il est évident que la décision de la Cour a une valeur indiscutable, du fait de la science et surtout de l'indépendance, donc de l'impartialité de ses membres, élus en raison de l'autorité qui s'attache à leur nom, sans considération de nationalité.

ARTICLE 4. — *Conclusion.*

Il semble n'y avoir aucun intérêt pratique à substituer au Conseil un autre organe politique; et il semble dangereux, en raison des lenteurs de la procédure, de saisir la Cour de la Haye.

La compétence juridictionnelle a été vivement critiquée spécialement par M. G. Scelle qui, — dans la détermination de l'agresseur et sa conséquence immédiate : la régression de l'agression, — voit essentiellement un acte de puissance politique, à soumettre, certes, mais seulement après coup, au contrôle juridictionnel (18).

(18) G. Scelle, Agression et légitime défense, in *L'Esprit international*, juillet 1936, p. 392.

Par contre, cette compétence a eu d'éminents défenseurs, tels que MM. Coloyanni (19) et Cassin (20).

A notre sens, on ne voit pas les raisons pour lesquelles la Cour permanente ne pourrait réformer sa procédure, afin d'être à même de juger rapidement : il lui suffirait de s'inspirer des méthodes du Conseil de la S. D. N.

Quant à l'objection de fond, touchant le caractère juridique de la détermination de l'agresseur, elle ne semble pas pertinente : dans le droit interne, c'est le tribunal qui détermine l'agresseur, et non la police, dont le rôle est de faire cesser les violences de sa propre initiative. L'inorganisation relative de la S. D. N., dépourvue de force armée propre, ne permet pas au Conseil de remplir le rôle de police internationale, agissant immédiatement et spontanément; il faut recourir aux forces armées nationales des Etats membres de la S. D. N.

Pourquoi faire dépendre ce recours d'une délibération politique — dont nul ne conteste les inconvénients et dangers — plutôt que d'une décision judiciaire, qui pourrait être une simple ordonnance de référé, prescrivant un armistice, et dont l'impartialité, pour peu qu'on le veuille, n'aurait pas pour contrepartie une lenteur évidemment dirimante?

Il n'est pas interdit de penser que les objections présentées ne sont que des prétextes, et qu'en dernière

(19) Megalos Coloyanni, L'organisation de la Cour permanente et son avenir, *Recueil des Cours de la Haye*, 1931, t. IV, p. 706-707.

(20) Déclaration à la 1^{re} Commission de la S. D. N., 18 septembre 1931, *P. V.*, p. 36.

analyse, l'opposition faite à la compétence de la Cour de justice internationale provient, elle aussi, de la survivance du dogme de la souveraineté des Etats : ceux-ci n'entendent pas prendre l'engagement implicite et tacite, d'observer fidèlement la sentence, quelles qu'en soient les conséquences (21).

Tant que ce dogme ne sera pas complètement aboli, les différends internationaux devront fatalement être envisagés sous un angle plus politique que juridique. Et l'on conçoit malaisément qu'un autre organe que le Conseil de la S. D. N. puisse avoir compétence pour déterminer l'agresseur.

§ 2. — Les pouvoirs de l'organe compétent.

Aussi bien, un premier pas vers la prépondérance du droit sur les intérêts particuliers des Etats consisterait à renforcer les pouvoirs de l'organe actuellement compétent ; ainsi serait ménagée, au surplus, la transition vers la compétence juridictionnelle, que nous persistons à estimer la meilleure.

Tout d'abord, la délibération du Conseil devrait être une décision ayant force obligatoire *erga omnes*.

En second lieu, cette délibération devrait être prise non à l'unanimité, mais à la majorité, — majorité non pas simplement absolue, mais qualifiée, des deux tiers ou des trois quarts des votants, les parties étant bien entendu exclues ; ainsi serait apportées « une souplesse et une efficacité nouvelles aux délibérations des organes de la S. D. N. » (22).

(21) Cf. sur ce point Diamandescu, *op. cit.*, p. 212-213.

(22) G. Scelle, Essai sur la crise de la S. D. N. et les remèdes, in « *l'Esprit International* », avril 1934, p. 163.

CHAPITRE II

La procédure.

Elle comprend trois phases : la réunion de l'organe compétent (le Conseil de la S. D. N. dans le droit positif actuel) — la recherche des éléments de décision, — enfin, l'élaboration de la décision déterminant l'agresseur.

Il est superflu de s'attarder sur la première phase ; la pratique, d'ailleurs s'efforce de provoquer une réunion et une intervention du Conseil dans un délai extrêmement bref.

La troisième phase n'appelle aucun développement complémentaire de ceux que nous avons donnés ci-dessus touchant les pouvoirs de l'organe compétent, et que nous avons placés dans le précédent chapitre, afin de ne pas rompre l'étroite connexité existant entre ces pouvoirs et la compétence. Quant aux mesures susceptibles d'être prises par le Conseil, nous les examinerons dans le titre III de la présente étude, consacré à la répression de l'agression.

Nous nous bornerons, donc, ici, à exposer la seconde phase de la procédure, la recherche des éléments de décision.

SECTION I. — **En droit positif.**

Pour arriver à la détermination de l'agresseur, qui est une qualification juridique, l'organe compétent devra procéder au préalable à la constatation matérielle de l'agression.

A cette fin doit être prévue et organisée une procédure rapide et impartiale.

Il faut enregistrer sur ce point la carence du droit positif : ni le Pacte de la S. D. N. ni aucun acte subséquent n'a institué à l'avance une procédure internationale.

En pratique, la S. D. N. crée des organismes spéciaux — commissions d'enquête — chargés de constater l'agression, « c'est-à-dire de faire des enquêtes et de recueillir sur place toutes les informations ayant trait aux faits qui se sont produits et dont le but sera d'éclairer l'organe qui, sur le vu de ces renseignements, émettra la décision concernant la détermination de l'agresseur » (1).

SECTION II. — **De *lege ferenda*.**

La réforme à apporter au droit positif actuel est déjà largement préparée et amorcée par « l'Acte relatif à la constatation de l'agression » élaboré en mai 1933, sur la proposition de la délégation belge (projet Bourquin), par le Comité pour les questions de sécurité de la commission générale de la Conférence du désarmement (2) en même temps que « l'acte relatif à la

(1) Diamandescio, *op. cit.*, p. 227-228.

(2) *Documents de la Conférence du Désarmement*, t. II, p. 684 et sq.

définition de l'agression », étudiée dans le titre I^{er} du présent travail.

Le système consacré par l'acte relatif à la constatation de l'agression repose sur la création, dans chaque capitale, d'un organe permanent, prêt à tout moment à procéder à des constatations dont l'impartialité — étant donnée la composition de cet organe comprenant des agents diplomatiques, — serait hors de doute.

Nous ne saurions mieux faire que reproduire le texte de cet Acte :

« ARTICLE 1^{er}. — Il est créé au siège du Gouvernement de chacune des Hautes Parties Contractantes (H. P. C.) qui en ferait la demande, une Commission de constatation de cinq membres constituée de la manière suivante :

« Tous les cinq ans, la Commission permanente du désarmement (ou : le Conseil de la S. D. N.) (3) arrête pour chacune desdites H. P. C. une liste de dix personnes de nationalité différente parmi les agents diplomatiques, attachés militaires, navals ou aériens, accrédités auprès du Gouvernement de cette H. P. C.

« Elle (ou : il) pourvoit, en outre, dans l'intervalle, aux vacances qui viendraient à se produire dans le personnel ainsi désigné.

« Chaque gouvernement choisit sur cette liste les cinq membres de la Commission. Il lui est loisible de procéder à ce choix et éventuellement de le modifier jusqu'au moment de l'envoi de la Commission.

« La Commission est présidée par celui de ses membres qui a la préséance dans le corps diplomatique.

« ARTICLE 2. — Toute H. P. C. qui se croirait victime ou menacée d'une agression ou violation quelconque de

(3) La Commission permanente du désarmement sera créée ultérieurement pour remplacer la Conférence du désarmement dont les travaux ne sont pas encore terminés.

son territoire, aura la faculté de faire constater par la Commission tous faits de nature à éclairer la situation.

« ARTICLE 3. — La H. P. C. qui fera usage de cette faculté devra en aviser, immédiatement et par la voie la plus rapide, le Secrétaire de la Commission permanente du désarmement (ou : le Secrétaire général de la S. D. N.). Celui-ci en avertira aussitôt la H. P. C. mise en cause, pour lui permettre, si elle le désire, de faire procéder, de son côté, aux constatations nécessaires par la Commission établie sur son territoire.

« ARTICLE 4. — Si la Commission estime qu'il est utile, pour l'accomplissement de sa tâche, de vérifier certains faits autres que ceux qui lui sont signalés par le Gouvernement requérant, elle en fera part à celui-ci, qui décidera de la suite à donner à cette démarche.

« ARTICLE 5. — Toute Commission, saisie d'une demande de constatation, adressera le plus rapidement possible au Secrétaire de la Commission permanente du désarmement et au Secrétaire général de la S. D. N., en même temps qu'au Gouvernement requérant, un rapport détaillé avec l'indication des constatations qu'elle a pu faire sur l'importance des faits qui y sont relatés, ainsi que l'exposé des conditions dans lesquelles cette mission a été remplie.

« Le cas échéant, la Commission fournira à la Commission permanente du désarmement et au Conseil de la S. D. N. les explications nécessaires, écrites ou orales, qui lui seraient demandées à ce sujet.

« ARTICLE 6. — Les décisions de la Commission de constatation seront prises à la majorité des voix, les membres de la minorité ayant le droit de joindre au rapport une note exposant les motifs de leur dissidence.

ARTICLE 7. — Les H. P. C. acceptent, dès à présent, pour leurs agents diplomatiques, attachés militaires, navals et aériens, la mission qui pourrait être confiée à ceux-ci en exécution de la présente convention. »

Les Commissions de constatation, ainsi constituées à

l'avance, offriraient toutes garanties au double point de vue de la rapidité et de l'impartialité des enquêtes.

Que celles-ci soient transmises au Conseil de la S. D. N. doté de pouvoirs plus larges et décidant à une majorité qualifiée, — ou bien à la Cour permanente de Justice internationale, réorganisée en vue de hâter la réunion de ses membres et l'instruction des instances, — et la solution du problème de la détermination de l'agresseur aura fait un grand pas dans la voie de la prédominance du droit sur l'arbitraire et sur la force.

TITRE III

La Répression de l'Agression.

Des actes ont été commis qui sont déclarés et reconnus constitutifs d'une agression ; et l'agresseur est déterminé, désigné, dénoncé à la vindicte internationale.

Quelles vont être, sur le plan juridique, les conséquences de la détermination ainsi faite par le Conseil de la S. D. N., seul organe international susceptible, à l'heure actuelle, de jouer un rôle dans la technique de l'agression, et d'ailleurs seul habilité à le faire jusqu'à présent ?

La décision du Conseil — qui n'est au fond qu'un avis — a pour premier effet de consacrer solennellement l'état de légitime défense du pays agressé et de justifier tous actes commandés par l'exercice de cette légitime défense. Nos développements antérieurs sur ce point nous dispensent de tout commentaire complémentaire.

En second lieu, la décision du Conseil — et c'est là, un prolongement indirect de la légitime défense — légitime les concours que d'autres Etats pourront apporter à l'agressé, spécialement en application d'une clause d'assistance d'un traité bi - ou plurila-

téral. Cette question de l'assistance actuelle — dont nous n'examinerons, bien entendu, que les aspects en étroite connexité avec l'agression — fera l'objet du chapitre premier du présent titre.

Enfin, la décision du Conseil amorce la répression collective. Nous disons bien « amorce » et non pas « déclanche » la répression collective ; car la communauté internationale est insuffisamment organisée, — tant au point de vue théorique (vu la persistance du dogme de la Souveraineté des Etats), qu'au point de vue pratique (le Pacte n'a pas réglé la procédure de la répression) — pour que la première réaction de la S. D. N. ne soit pas de « tenter d'arranger les choses », avant de se résigner à intervenir énergiquement (1).

La pratique nous montre le Conseil s'efforçant de s'entremettre entre les parties, tout d'abord par des représentations diplomatiques, puis par des offres de conciliation et d'arbitrage. Cette pratique, d'ailleurs, n'est pas entièrement condamnable dans tous les cas où l'agression, bien que réalisée, ne présente pas pour la victime un grave danger immédiat ; mais il faut reconnaître que ces cas ne peuvent être que rares (2).

Supposons que les bons offices de la S. D. N. n'aboutissent pas. Alors, il faut brandir les foudres

(1) Cette attitude timorée de la S. D. N. est soulignée par le soin avec lequel le Conseil, appelé à se prononcer sur les responsabilités encourues dans un différend, le fait avec circonspection, s'abstenant de prononcer les mots d'agression et parlant tout au plus de violation du Pacte.

(2) Ils ne comprennent pas, bien entendu, ceux dans lesquels les parties ont, sur la recommandation du Conseil, arrêté les hostilités, accepté et observé un armistice, voire retiré leurs troupes au delà d'une ligne fixée par le Conseil.

de l'article 16 du Pacte, et menacer l'agresseur de mesures de répression s'il n'arrête pas les hostilités, n'observe pas l'armistice recommandé par le conseil, ou même s'il ne retire pas ses troupes en deçà d'une ligne indiquée par Genève.

Si l'agresseur, cédant à la menace, obtempère aux décisions du Conseil, l'agression disparaît — momentanément tout au moins (3) — et le différend devient susceptible d'une solution pacifique.

Quid si l'agresseur ne cède pas ? Alors, il faut passer à l'action.

Tout d'abord, action négative (si l'on peut dire) : le Conseil condamnera l'agression commise, exposant ainsi l'agresseur à l'opprobre de l'opinion internationale : il pourra même la suspendre de certains de ses droits, tant éventuels (refus de reconnaître l'état de choses nouveau établi par la violence) qu'actuels (refus du droit normal de ravitaillement en matériel de guerre, capitaux... ainsi, que de certains droits occasionnels, tels que le droit de visite).

L'action du Conseil peut aussi être positive : d'une part, aide à l'agressé, tant au point de vue économique, qu'au point de vue financier ; d'autre part contrainte vis-à-vis de l'agresseur : blocus, occupation de certains points de son territoire, et même, opérations militaires, éventuellement en liaison avec les armées de l'agressé.

L'agresseur cède ou succombe : le conflit est porté

(3) Car l'armistice peut être dénoncé ou violé. Et, au surplus, les conciliateurs ou arbitres auront sans doute à évoquer l'agression pour accorder des dommages-intérêts ou autres réparations à l'Etat agressé.

devant des arbitres, dont une des tâches sera d'évaluer les indemnités à verser à l'agressé pour les dommages subis du chef de l'agression. Bornons-nous à indiquer la question, sans pouvoir prétendre la résoudre dans le cadre de cette étude d'ensemble.

Cette répression collective — si multiforme — et qui est habituellement dénommée « sanctions collectives », fera l'objet du second chapitre du présent titre.

Dans un troisième et dernier chapitre, nous esquisserons diverses suggestions. de *lege ferenda*, — suggestions que par avance nous déclarons devoir être fort modestes, en raison de l'insuffisance actuelle d'organisation de la communauté internationale, plus grave encore pour l'action que pour la délibération.

CHAPITRE PREMIER

L'assistance mutuelle.

C'est, au fond, l'alliance séculaire et traditionnelle, et, bien que placée sous le signe de la solidarité internationale, elle en a gardé les inconvénients.

Ceux-ci sont apparus si nettement que certains partisans de l'organisation internationale (les Etats nordiques notamment) voudraient exclure toute assistance militaire comme incompatible avec l'organisation de la sécurité, craignant au surplus qu'elle ne serve de prétexte à des ententes inconciliables avec les principes du Pacte. S'il existait une organisation internationale universelle, on serait fondé à dire que toute alliance particulière et régionale est inutile. Mais nous sommes loin de cette éventualité ; et le Pacte lui-même (art. 21), sanctionne expressément les ententes régionales qui contribuent au maintien de la paix.

Tout ce que l'on peut demander à un traité d'assistance ou à un pacte régional, c'est qu'il n'aille pas à l'encontre des principes dominants du Pacte. En outre, il est utile de réserver aux organes de la S. D. N. la fonction de les surveiller. C'est ainsi que le projet d'assistance de 1923, — après avoir prévu des accords complémentaires destinés à assurer la défense des

Etats signataires, et habilité les parties à régler à l'avance l'assistance qu'elles se prêteraient dans des cas d'agression déterminés, — stipulait, en vue d'éviter l'incompatibilité de ces pactes particuliers avec le Pacte de la S. D. N., que le Conseil serait appelé à les examiner. Les Etats signataires d'un accord particulier conservaient d'ailleurs le droit de s'engager à mettre immédiatement à exécution, dans les cas d'agression prévus, le plan d'assistance arrêté.

Le Protocole de 1924 permettait de renforcer la garantie générale par des garanties spéciales, bien qu'il fût fondé, davantage que le traité d'assistance mutuelle, sur le principe de la solidarité de tous les Etats et sur le caractère collectif de l'assistance. Le Conseil avait qualité pour recevoir les engagements des Etats, déterminant à l'avance les forces militaires qu'ils pourraient faire intervenir afin d'assurer l'exécution des obligations contractées. La surveillance du Conseil consistait en ce que les Etats signataires ne pouvaient recourir aux armes tant qu'il n'avait pas fait l'invitation prévue à l'article 10.

Une nouvelle forme d'assistance mutuelle, combinée avec une clause de garantie relative au maintien du *statu quo* territorial, se trouve dans le Pacte rhénan, dont s'est inspiré le modèle de traité d'assistance élaboré par le Comité d'arbitrage et de sécurité. Mais ce dernier, à la différence du Pacte rhénan, ne comprend pas la clause de garantie territoriale. Il ne prévoit pas la garantie d'Etats tiers. Il soumet toujours l'assistance mutuelle à la constatation de l'agression par le Conseil.

Les brefs développements qui vont suivre se borne-

ront à délimiter les conditions à remplir par les pactes particuliers et régionaux pour être conciliables avec les obligations résultant du Covenant en matière d'agression.

SECTION I. — Assistance mutuelle générale et assistance mutuelle particulière ou régionale.

Il est admis qu'un traité général d'assistance englobant tous les Etats membres de la S. D. N. est insuffisant à assurer les garanties stipulées par l'article 10 et partant à garantir la sécurité, parce que ces dernières restent « imprécises dans leur principe et aléatoires dans leur application » (1).

Au surplus, la règle de l'unanimité, qui conditionne l'action du Conseil, tend à diminuer le degré de sécurité ; et, il ne faut pas l'oublier, à défaut d'unanimité, le recours à la force est licite. C'est pourquoi on a vu surgir toute une efflorescence d'accords particuliers et de pactes régionaux. En 1928 on comptait 85 traités de conciliation ou d'arbitrage enregistrés par la S. D. N. En outre, 14 Etats, dont 12 européens, étaient liés par la clause facultative de la compétence obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale. Beaucoup de ces traités sont caducs à l'heure actuelle, mais d'autres les ont remplacés. Quelle est leur valeur ? Ils forment un ensemble très complexe dans lequel il est souvent difficile de démêler les garanties complémentaires de sécurité qu'ils ajoutent à celles du Pacte.

(1) M. Politis : mémorandum sur les questions relatives à la sécurité, n° 54.

On peut les répartir en huit catégories (2) :

- 1^o les accords collectifs régionaux de non agression ;
- 2^o les accords particuliers de même nature ;
- 3^o les accords de non-agression ;
- 4^o les accords collectifs de conciliations, d'arbitrage
et de règlement judiciaire ;
- 5^o les accords particuliers de même nature ;
- 6^o les accords d'arbitrage ;
- 7^o les accords de conciliation ;
- 8^o les accords de simple collaboration politique.

Tous ces accords sont destinés à augmenter la sécurité des Etats.

Ils sont d'importance variable suivant les Etats entre lesquels ils sont conclus et l'atmosphère politique du moment où ils ont été signés.

Malgré leurs variantes, on peut les ramener à deux catégories principales : les accords particuliers et les pactes régionaux.

SECTION II. — Les accords particuliers.

Dans son troisième point, le Président Wilson avait écrit : « il ne peut plus y avoir de ligue, d'alliance, de pacte ou d'entente particulière à l'intérieur de la famille et de la communauté que constitue la S. D. N. » C'est qu'en 1919, on avait eu l'illusion que la S. D. N. serait universelle. Or, les Etats-Unis eux-mêmes, n'y ont pas adhéré.

(2) Nous empruntons cette classification à M. Politis (v. mémorandum sur les questions relatives à la sécurité, n^o 60.

Contre les accords particuliers, on a fait valoir :

- 1^o Qu'ils ressuscitent la théorie de la politique de l'équilibre d'avant-guerre ;
- 2^o Qu'ils peuvent favoriser les menées belliqueuses des Etats ;
- 3^o Qu'ils n'aboutissent pas à la réduction des armements ;
- 4^o Que le Pacte interdit l'ouverture immédiate des hostilités, tandis que les traités particuliers admettent le déclenchement automatique de l'assistance militaire ; ils sont donc en contradiction avec l'article 15 du Pacte ;
- 5^o Comment le conseil pourrait-il enjoindre à un Etat signataire d'un traité particulier d'intervenir contre l'Etat avec lequel il a commencé les hostilités ?

Prenons un exemple récent : le pacte conclu entre la Bulgarie et la Yougoslavie le 24 janvier 1937, à Belgrade. Il ne comporte que deux articles.

Le premier, stipule qu'il y « aura une paix inviolable et une amitié sincère et perpétuelle entre le royaume de Yougoslavie et le royaume de Bulgarie ». Le deuxième dispose que ce traité entrera en vigueur dès que les ratifications nécessaires auront été échangées entre les deux gouvernements. La paix inviolable et l'amitié sincère et perpétuelle, c'est la formule la plus large que l'on puisse concevoir pour un accord entre deux Etats qui, dans un passé encore récent, se sont combattus.

Cependant, cet accord a suscité des commentaires très réservés. Voici pourquoi : en 1934, la Yougosla-

vie, la Roumanie, la Grèce et la Turquie conclurent l'entente balkanique ; l'adhésion ultérieure de la Bulgarie était prévue ; or, elle n'en a rien fait (3). Aussi s'est-on demandé, à Athènes et à Bucarest, comment le traité bulgaro-yougoslave pourrait se concilier avec le Pacte balkanique qui implique la garantie réciproque des frontières actuelles et prévoit l'assistance mutuelle au cas où l'un des quatre Etats associés viendrait à être l'objet d'une agression.

Il s'agit, avec le pacte bulgaro-yougoslave, d'un accord particulier dont les dispositions peuvent à un moment donné — du fait de l'adhésion de l'un des Etats signataires — se trouver en opposition avec celles d'un pacte régional, à savoir l'entente balkanique.

Mais évoquant la question de plus haut, on doit se demander si les accords particuliers sont incompatibles avec les dispositions du Pacte.

L'Institut de droit international, dans sa session de 1923, a examiné la question, au sujet de l'assistance militaire entre Etats qui fait ordinairement l'objet d'un accord particulier.

Or, « l'absence dans le Pacte de toute obligation militaire définie peut obliger les Etats exposés à des risques d'agression communs à conclure des accords partiels, destinés à protéger l'insécurité de leurs territoires respectifs contre toute agression non provoquée du dehors. » Cela est tout naturel et nul principe de droit international ne contredit à ce devoir primordial des Etats.

(3) La Bulgarie n'a pas adhéré à l'entente balkanique parce qu'elle n'a pas voulu reconnaître les amputations de territoires que les traités de 1919 lui avaient imposées.

Mais il y a mieux, il y a dans le Pacte même une disposition qui autorise de telles ententes. C'est l'article 21 qui donne une énumération des engagements compatibles avec le Pacte. Ce sont, dit-il, les traités d'arbitrage et les ententes régionales. Or, les ententes régionales ne sont que des accords particuliers étendus aux Etats d'une même aire géographique ou d'un même continent. Et ledit article ajoute que ces engagements « ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte ».

Au surplus, une Résolution de la deuxième Assemblée a mis en relief l'utilité que peut présenter la conclusion des accords particuliers en tant qu'ils visent à « préciser ou à compléter les engagements en vue du maintien de paix ou de la collaboration internationale tels qu'ils sont stipulés dans le Pacte ».

En un mot, les accords particuliers, au point de vue international, offrent des avantages indéniables, puisque, assurant la sécurité, ils consolident la paix. La garantie ne peut jouer efficacement « qu'entre Etats qui sont unis par une solidarité d'intérêts suffisamment étroite pour se traduire à l'heure du danger par une assistance vraiment effective » (4).

C'est dire nettement que la garantie particulière est supérieure à la garantie générale, puisqu'elle lie des Etats qui courent les mêmes dangers et contracte entre eux une sorte d'assurance mutuelle.

Le traité d'assistance de 1923 admit la possibilité, au titre de garantie particulière, des accords particuliers.

(4) *Institut de droit international*, session de 1923, p. 44.

Puisqu'ils existent, dit-on, mieux vaut s'en occuper. Mais nous remarquerons que l'article 6 du traité qui les mentionne emploie une terminologie particulière. Il les appelle des « accords complémentaires » (Ce fut lord Robert Cecil qui fit substituer le qualificatif « complémentaires » à celui de « défensifs » originairement inscrit dans le texte).

Il faut constater qu'on a toujours montré moins de parti pris pour les accords régionaux, qui ne sont cependant qu'une extension des accords particuliers. Il est vrai qu'on a prétendu qu'il fallait les considérer non pas au point de vue de la sécurité des Etats, mais comme des accords sur une méthode de réduction des armements.

Le Protocole a fait une place dans son système aux accords particuliers. C'est ainsi qu'il a admis que les Etats peuvent, après la constatation de l'agression, faire entrer en ligne de compte, suivant des accords antérieurs, la totalité ou la partie de leurs forces militaires ; ces accords étaient considérés comme des garanties supplémentaires pour les petits Etats qui n'auraient plus ainsi lieu de craindre de voir faiblir le système des sanctions.

SECTION III. — Les pactes régionaux.

Ce sont ceux qui sont conclus entre plusieurs Etats faisant partie d'une région géographique déterminée (entente des pays du Nord, entente balkanique, etc...).

Ils peuvent avoir un objet économique ou politique, ou les deux à la fois.

L'utilité de ces pactes est indéniable, puisqu'ils sont

destinés à assurer la paix entre Etats faisant partie d'une zone déterminée.

Mais on peut se demander si l'engagement réciproque de non-agression, qui assortit ces pactes, doit être accompagné d'une clause, qu'on rencontre fréquemment, (comme dans le pacte rhénan), de la garantie du maintien territorial résultant des frontières actuelles entre les parties contractantes.

Remarquons que cette clause est à l'origine d'un grand nombre de pactes de non-agression. Néanmoins, elle peut être un obstacle à leur développement. Tel Etat appartenant à la région considérée pourrait voir dans cette garantie la cristallisation des frontières actuelles, contre laquelle il a toujours protesté (c'est le cas typique de la Hongrie). Il est donc à souhaiter de ne pas faire de cette garantie une condition indispensable du pacte régional.

La co-existence des pactes de non-agression, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux, avec les obligations du Covenant pose un problème délicat.

M. Litvinoff, dans son discours au Conseil en avril 1936, faisait grief à ces pactes d'assurer à un agresseur éventuel un certain nombre de complicités ou de neutralités, si, bénéficiant de semblables traités avec certains de ses voisins, il attaquait un Etat tiers.

Faut-il admettre que les clauses du Covenant ont priorité absolue sur les clauses des traités de non-agression, — en d'autres termes, que l'existence de ces traités ne doit pas empêcher un Etat signataire d'appliquer contre un co-signataire les obligations du Pacte ? La question comporte une réponse

catégoriquement affirmative tout au moins en ce qui concerne les Etats membres de la S. D. N.

Le traité franco-soviétique d'assistance mutuelle, du 2 mai 1935, assure l'assistance mutuelle, par une mise en œuvre immédiate, entre les signataires, des dispositions du Pacte de la S. D. N. (5), au cas où leur souveraineté nationale, leur intégrité territoriale ou leur indépendance politique seraient menacées. Mais les obligations des parties contractantes en tant que membres de la S. D. N. sont expressément mentionnées. Il est dit que « rien dans le présent traité ne doit être interprété comme restreignant la mission [de la Société] de prendre les mesures propres à sauvegarder la paix du monde ».

Le traité de Locarno établit la fonction importante que doit remplir le Conseil dans les cas visés par le traité et il assure une action militaire immédiate en cas d'agression, à condition qu'elle ne soit pas provoquée.

Ces deux traités respectent les devoirs qui incombent à leurs signataires en vertu du Pacte, tout en pourvoyant aux mesures à prendre pour organiser l'assistance mutuelle qui justifierait la mise en œuvre des opérations militaires prévues à l'article 16 du Pacte.

(5) Art. 10, parag. 1 et 3.

CHAPITRE II

La répression collective.

Dans l'article 16 du Pacte de la S. N. D. — seul monument du droit positif qui traite de la répression collective de l'agression — on ne trouve pas le terme de « sanctions » par lequel on désigne communément la répression collective. Il semble que le Pacte ait raison et que le langage courant prête à confusion.

« Dans un sens large, on peut appeler « sanctions » tous les procédés juridiques ou matériels destinés à assurer l'efficacité de la loi ou de la règle de droit. Les nullités, les dommages et intérêts, les voies d'exécution sont des sanctions. Mais ce n'est pas dans ce sens que le mot est employé dans l'article 16 du Pacte de la S. D. N., et ce n'est pas non plus dans ce sens que l'opinion publique l'emploie vulgairement » (1).

« Il ne semble pas que l'expression « sanctions » traduise d'une manière exacte l'ensemble de cette situation [créée par l'agression], au contraire, elle paraît l'interpréter d'une manière nettement tendancieuse » (2).

(1) G. Scelle, *Le rôle et le risque des sanctions* in, *Les sanctions internationales*, p. 41.

(2) A. Mestre, *Commentaire des textes internationaux relatifs aux sanctions*, *op. cit.*, p. 9.

« Pour l'opinion publique, sanctions signifie châti-
ment, punition ou tout au moins réparation, remise
en état d'une situation régulière illégalement ou
injustement troublée. Or, ce n'est nullement ce que
prévoit l'article 16 (excepté dans son § 4, qui comporte
l'exclusion éventuelle de l'agresseur du sein de la
S. D. N.)... la seule chose dont il s'agisse, c'est
d'entraver les opérations belliqueuses et d'empêcher
l'agresseur de mener à bien ses desseins.

« Il ne s'agit donc que de mesures d'entrave ou de
prohibition, c'est-à-dire, techniquement, de mesures
de police. L'opération est tout à fait analogue à l'in-
vention des forces de police en droit interne, lorsqu'une
autorité publique veut prévenir un conflit ou s'inter-
poser entre des adversaires dans le but de maintenir
l'ordre public menacé. S'il y a des sanctions, elles se
produiront peut-être ultérieurement, mais, provisoi-
rement l'intervention de la police n'est que préven-
tive et inhibitive. Si l'opinion publique s'y est trom-
pée, c'est qu'elle a cédé inconsciemment au vieux
préjugé traditionnel de la souveraineté de l'Etat et
qu'elle a conçu comme une atteinte à la dignité ou à
l'honneur d'un peuple et d'un gouvernement une
intervention destinée à les empêcher de violer leurs
obligations juridiques. C'est la confusion du poli-
tique et du juridique (3) ».

« Par sanction, il y a lieu d'entendre... une série de
mesures tendant à punir la violation d'un droit; or,
il apparaît, à la lecture de ce texte [l'article 16], que
les préoccupations de ses rédacteurs ont été moins de

(3) G. Scelle. *loc. cit.*, p. 42.

réprimer les agissements de l'Etat en rupture du Pacte, que de prévenir cette rupture par les menaces qu'il édicte et aussi de secourir et d'aider autant que possible les Etats molestés par cette action irrégulière » (4). Exception faite du cas où l'agresseur est exclu de la S. D. N., l'article 16 s'inspire « beaucoup moins d'une idée de punition du coupable que de la préoccupation d'empêcher le désordre, et, s'il s'est produit, d'y mettre un terme (4).

« Les sanctions n'entrent pas dans la catégorie des peines ; ce sont des mesures de police destinées à empêcher les hostilités et à rétablir la paix » (5).

C'est sous le bénéfice de ces observations que nous emploierons indifféremment, dans les pages qui vont suivre, les mots de répression et de sanctions. Aussi bien avons-nous dit précédemment (6), que dans l'état actuel d'organisation de la communauté internationale, la répression de l'agression apparaît comme une mesure de police, bien que par essence, elle doive relever du droit pénal.

Rappelons par ailleurs que, dans le système individualiste du Pacte, les sanctions ne méritent le qualificatif de collectives qu'en raison de la concomitance et de la coordination — souvent très relatives — des mesures particulières prises par chacun des membres de la S. D. N. Il n'y a pas, à proprement parler, de répression collective de l'agression par la

(4) A. Mestre, *loc. cit.*, p. 10.

(5) Uden, La guerre d'agression comme problème de droit international, in *La conciliation internationale*, 1930, p. 33. Pour M. Bourquin, au contraire, les sanctions sont des peines.

(6) Cf. *supra*, p. 117-118.

S. D. N. ; il y a uniquement des répressions individuelles juxtaposées, qui sont recommandées ou tolérées par elle.

SECTION I. — Mesures provisoires et conservatoires.

Elles constituent le premier acte de l'intervention collective ; elles peuvent d'ailleurs être prises dès la constatation de l'agression, avant la détermination de l'agresseur, si celle-ci apparaît devoir être, en raison des circonstances, longue et délicate.

En toutes hypothèses, aussi bien, ce qui importe c'est d'arrêter les violences : d'où les mesures provisoires, et de prendre certaines dispositions en vue d'éviter leur reprise : d'où les mesures conservatoires.

Arrêt immédiat des hostilités, conclusion d'un armistice, évacuation du territoire étranger envahi, retrait des troupes en deçà d'une certaine ligne, telles sont les mesures essentielles auxquelles le Conseil de la S. D. N. a eu recours, tant pour tenter un règlement pacifique du conflit que pour disposer du temps et des facilités nécessaires à la recherche des responsabilités. Et si l'une des parties passe outre à ces recommandations, elle risque fort d'être présumée avoir été l'agresseur.

Le Conseil peut également ordonner des mesures conservatoires, en vue de sauvegarder les intérêts des parties en cause, et surtout d'empêcher une aggravation du conflit. Ces mesures peuvent d'ailleurs être édictées par d'autres organes internationaux, tels que

la Cour permanente de justice internationale, un tribunal arbitral, ou un autre organisme spécifié dans un traité conclu pour le règlement pacifique des conflits.

La convention générale du 26 septembre 1931, sur les moyens de prévenir la guerre, envisageant le cas où des troupes armées pénétreraient sur le territoire d'un autre Etat, a prévu expressément, dans son article 2, que le Conseil de la S. D. N. pourrait « prescrire des mesures pour en assurer l'évacuation par lesdites forces ».

L'article 41 du statut de la Cour permanente stipule que « la Cour a le pouvoir d'indiquer si elle estime que les circonstances l'exigent, quelles mesures conservatoires du droit de chacun doivent être prises à titre provisoire ».

La Cour a d'ailleurs précisé ces mesures, dans l'article 57 de son règlement.

Elles peuvent avoir à leur base une requête adressée par les différentes parties au litige, par l'une d'entre elles ou, en l'absence d'une requête, une décision de la Cour elle-même.

Les mesures conservatoires ont une grande importance dans la procédure internationale. « En premier lieu, écrit M. Guggenheim, elles ont rendu de plus en plus normale l'intervention dans les affaires intérieures des Etats... Par là-même, elles ont contribué à assimiler la procédure internationale à la procédure interne, et à rapprocher le caractère juridique des tribunaux arbitraux et de la Cour permanente de Justice internationale de celui des organes judiciaires

du droit interne » (7). C'est là, incontestablement, un grand progrès.

SECTION II. — La rupture de Pacte.

« Si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société » (article 16 du Pacte de la S. D. N., 1^{er} alinéa, 1^{re} phrase).

Autrement dit, l'Etat désigné comme étant l'agresseur, est automatiquement déclaré en rupture de Pacte (8).

C'est là une condamnation sûrement morale, assez peu gênante en pratique, semble-t-il ; en tout cas, elle n'entraîne pas *ipso facto* de modifications dans les relations de l'Etat incriminé avec les autres Etats : il faut que ceux-ci prennent l'initiative de sanctions (9).

(7) Guggenheim, Les Mesures conservatoires dans la procédure arbitrale et judiciaire, *Recueil des cours de La Haye*, 1932, t. 40, p. 737.

(8) L'expression se trouve dans la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er} et dans la deuxième phrase de l'alinéa 3, de l'article 16 (v. ci-dessous, p. 174).

(9) Sans doute, l'alinéa 1^{er} de l'article 16 impose aux membres de la S. D. N. l'obligation, du seul fait de la rupture de pacte, de participer aux sanctions économiques et financières. Mais encore faut-il que ces dernières soient décidées, arrêtées et mises en vigueur par chacun des Etats ; jusque-là, les possibilités de commerce international de l'agresseur restent intactes. Autrement dit, l'automatisme, que l'on se plaît à reconnaître aux sanctions économiques et financières — (en ce sens, Barandon, *Le système juridique de la S. D. N. pour la prévention de la guerre*, p. 337 et sq. notamment p. 339) — joue uniquement à la charge des membres de la S. D. N., et non à l'encontre de l'agresseur.

S'il est considéré « comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société », l'agresseur ne se trouve pas, de ce seul fait, en état de guerre avec eux. La formule ambiguë du Pacte a été précisée dans la troisième résolution du Comité juridique de 1921, qui dispose que « l'acte unilatéral de l'Etat fautif ne peut pas créer un état de guerre : il ne fait que donner aux autres membres de la Société, la faculté de procéder à des actes de guerre et de se déclarer en état de guerre avec l'Etat en rupture de pacte ».

Il faut même un acte spécial pour exclusion de la S. D. N. l'Etat en rupture de pacte : « peut être exclu de la Société tout membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultants du pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres membres de la Société représentés au Conseil » (art. 16, 4^e alinéa).

SECTION III. — Diminution de la capacité juridique de l'agresseur.

(Spécialement : sanctions économiques).

Déclaré agresseur, l'Etat en rupture du pacte subit une diminution de sa capacité juridique : d'une part, il perd l'aptitude à acquérir certains droits éventuels, et d'autre part, il est privé ou susceptible d'être privé de divers droits actuels.

§ 1. — Refus de l'acquisition de droits éventuels.

L'agression, étant une violation de droit, ne saurait faire acquérir de nouveaux droits à l'Etat qui s'en

rend coupable. Et les situations de fait éventuellement édifiées ne peuvent faire l'objet d'une reconnaissance juridique par la communauté internationale.

Souvent, celle-ci borne là son intervention, par un avertissement solennel concernant les traités qui pourraient être imposés à l'agressé vaincu ou les conquêtes qui pourraient être opérées ; les uns et les autres n'auront aucune valeur aux yeux des autres membres de la S. D. N.

C'est encore là une attitude quelque peu négative, que seules des considérations strictement politiques peuvent expliquer — et non justifier. D'autant que la Société s'engage ainsi dans une impasse, dont elle ne peut sortir — à défaut d'une bien improbable amende honorable de l'agresseur, surtout s'il est un Etat puissant — que par des concessions ultérieures, plus ou moins habilement dissimulées sous des artifices juridiques, et qui, en tout cas, ne renforcent guère l'autorité de l'organe international.

§ 2. — Refus de certains droits actuels.

Engagé dans des hostilités en violation du droit, l'agresseur ne saurait prétendre bénéficier, des prérogatives que le droit des gens reconnaît aux Etats qui font une guerre licite : il ne peut invoquer la qualité de belligérant.

D'autre part, l'agresseur ne saurait s'estimer injustement lésé par la suspension d'une de ses prérogatives essentielles le libre exercice du commerce international.

Cette restriction de la compétence de l'Etat (10), résulte de ce que l'on appelle communément les sanctions économiques et financières.

ARTICLE 1^{er}. — *Refus du droit de belligérance.*

Il ne découle d'aucun texte ; mais il résulte indubitablement des principes généraux régissant la question.

Sa principale application nous paraît être en matière de droit de visite : l'agresseur ne peut arraisonner en haute mer des navires portant pavillon d'un autre membre de la S. D. N. et suspect de ravitailler en armes, munitions, et autre matériel de guerre ou à l'usage de la guerre, l'Etat agressé. Tout acte de cette nature, et à plus forte raison la destruction du navire ou sa prise, constituerait un acte de guerre à l'égard de l'Etat dont le navire porterait le pavillon.

Mais de cette circonstance qu'il n'a pas la qualité de belligérant, l'agresseur ne saurait arguer pour se dérober à l'observation du droit de la guerre : il n'en est aucunement délié (11).

ARTICLE 2. — *Restriction de la compétence de l'Etat agresseur en matière de commerce international.*
(*Les sanctions économiques et financières*).

En droit positif, cette restriction est prévue par les dispositions suivantes de l'article 16 du Pacte de la S. D. N.

(10) V. ci-dessus, p. 116.

(11) En ce sens, Barandon, *Le système juridique de la S. D. N. pour la prévention de la guerre*, p. 283.

Alinéa 1^{er}, deuxième phrase : « ... Ceux-ci [les autres membres de la S. D. N.] s'engagent à rompre immédiatement avec lui [l'agresseur] toutes les relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de Pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, membre ou non de la Société ».

Alinéa 3 : « Les membres de la Société conviennent, en outre, de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article pour réduire les inconvénients qui peuvent en résulter. Ils se prêtent également un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de Pacte... »

I. — NATURE DES SANCTIONS.

A. *Mesure d'ordre financier.* — La distinction entre les mesures d'ordre financier et celles d'ordre économique, destinées à faire pression sur un gouvernement fautif, est tenue : cependant, ces deux catégories sont mentionnées séparément à l'article 16 du Pacte de la Société des Nations.

Les gouvernements ont besoin de devises étrangères et de crédits financiers octroyés par l'étranger pour l'achat des fournitures qu'ils ne peuvent se procurer sur leur territoire. C'est pourquoi ces sanctions n'ont d'efficacité que si l'Etat agresseur est dans la nécessité d'acheter, dans une large mesure, des

produits importés, notamment des munitions ou du matériel de guerre, ou les matières premières indispensables à leur fabrication. Des exemples d'une telle dépendance sont fournis par le manque de produits alimentaires en Grande-Bretagne, et de métaux et combustibles en Italie.

Les sanctions financières, bien que d'une efficacité limitée, ont l'avantage de pouvoir être appliquée facilement, rapidement, et avec le minimum de répercussions pour l'Etat qui les applique.

B. *Mesures d'ordre économique.* — Les sanctions économiques sont destinées à restreindre le commerce d'un Etat coupable. Elles prennent la forme d'embargos, qui peuvent être limités ou généraux, et, selon les cas, frapper :

- a) toutes les importations ;
- b) les exportations de matériels de guerre (armes, munitions, etc...);
- c) les exportations de matières premières indispensables pour l'industrie et la guerre ;
- d) toutes les autres exportations ;
- e) toutes les importations et les exportations.

L'efficacité de ces différentes mesures d'embargo, à l'exception de la première, dépend de la façon dont elles sont appliquées et exécutées.

L'embargo peut être passif ou actif : dans le premier cas c'est le boycottage économique, dans le second le blocus économique.

BOYCOTTAGE ÉCONOMIQUE : L'embargo peut être appliqué par chaque Etat sur son propre territoire. Le

succès complet de l'embargo passif ne pourra être acquis que grâce à la participation de tous les Etats producteurs et exportateurs du monde, et seulement si le pays qui le subit ne peut se suffire entièrement à lui-même. Son degré de succès dépend donc du nombre des Etats qui l'appliquent et de la mesure dans laquelle l'Etat coupable a besoin de sources étrangères d'approvisionnement.

BLOCUS ÉCONOMIQUE : L'exécution de l'embargo actif peut être rendue effective par un blocus des frontières maritimes et terrestres de l'Etat coupable, empêchant le transit des marchandises et approvisionnements. Le succès de cet embargo actif dépend de la participation ou de l'adhésion de toutes les grandes nations exportatrices et de son exécution par une concentration écrasante de forces militaires et navales.

La différence essentielle — et elle est importante — entre le boycottage économique et le blocus économique est que le premier peut-être appliqué facilement par chaque Etat, sous le seul risque de rétorsion, tandis que le second ne peut être mis à exécution que par une action militaire et navale. La résistance de l'Etat contre lequel cette action est dirigée peut dégénérer en guerre. Si d'autres Etats, spécialement des Etats ne faisant pas partie de la Société des Nations, et ne participant pas au blocus ou n'ayant pas adhéré, s'opposent à cette mesure, sous prétexte qu'elle porte atteinte à leur commerce, de sérieuses difficultés peuvent surgir.

Comme sanction préliminaire, l'exclusion des importations est particulièrement à recommander. Tout

d'abord son application ne peut causer de grandes difficultés administratives. Le service des douanes fournit l'organisation nécessaire qui n'a donc pas besoin d'être créée. Cette mesure offre un avantage sur les embargos relatifs aux exportations, du fait qu'il est plus facile de déterminer l'origine d'un produit que sa destination. Elle n'exige pas la mise en œuvre de mesures spéciales telles qu'un blocus. D'une façon générale, elle entraîne moins de répercussions dangereuses pour le pays qui l'applique qu'un embargo sur les exportations : ledit pays pourra probablement s'approvisionner à d'autres sources, et au surplus, il est plus facile d'interdire aux gens d'acheter que de vendre. Enfin, l'agresseur perdra en conséquence des moyens de paiement étrangers et ainsi le pouvoir d'effectuer des achats nécessaires dans un autre pays. Si les crédits étrangers lui ont déjà été supprimés, ce qui est à peu près certain, les possibilités financières de l'agresseur seront singulièrement réduites. A défaut d'un blocus effectif, l'exclusion des importations d'un pays peut être le moyen efficace de limiter la possibilité d'acquérir des fournitures étrangères. De toute évidence, le succès de cette mesure dépend, en raison directe, du nombre d'Etats qui l'appliqueront et de la proportion que leurs importations représentent dans le commerce d'exportation du pays contre lequel elle est dirigée.

Les mesures prescrites par l'article 16 comportent :

- 1^o La rupture de toutes relations commerciales ou financières ;
- 2^o L'interdiction de tous rapports entre les natio-

naux des membres de la S. D. N. et ceux de l'Etat en rupture de Pacte ;

- 3^o La cessation de toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de l'agresseur et ceux de tout autre Etat membre ou non de la Société.

On ne peut imaginer de sanction plus complète ou plus compréhensive que ce boycottage international général, à condition qu'il soit exécuté effectivement. Son efficacité, contre les Etats moins développés, est évidemment suffisante pour empêcher toute agression. L'association de ces mesures se révélera opérante encore à l'égard des Etats très industrialisés, qui pourraient ne pas être touchés par des mesures d'embargo moins étendues, mais sous réserve néanmoins qu'il se trouve dans un certain degré de dépendance en matière de commerce extérieur.

Parmi les mesures de boycottage général, une d'elles exige une mention particulière : c'est celle qui porte interdiction de toutes les communications.

Celle-ci comprend :

- a) la fermeture complète des frontières terrestres, même aux services postaux, dans les deux sens ;
- b) l'arrêt de toutes les communications télégraphiques, téléphoniques et par radio ;
- c) l'exclusion des avions des aérodromes et des navires de commerce battant pavillon de l'Etat boycotté des ports de tous les autres Etats ;
- d) l'interdiction à tous navires de commerce des autres Etats d'entrer dans les ports de l'Etat boycotté ;

- e) l'interdiction de toute communication illicite par terre, par mer ou par air ;
- f) le retrait de tous agents diplomatiques et consulaires des deux côtés ;
- g) l'internement ou le rapatriement de tous les nationaux de l'Etat boycotté, résidant dans d'autres pays.

L'exécution de chacune de ces mesures — qui, groupées, créent un état de fait qu'on peut difficilement distinguer de l'état de guerre — offre des difficultés variées, mais elle n'est nullement impossible.

Aucun pays n'est invulnérable au boycottage intégral. L'arrêt du ravitaillement ne gêne pas le pays peu développé qui peut se suffire à lui-même au point de vue alimentaire ; l'arrêt de sa vie économique lui cause un préjudice mais celui-ci n'est pas décisif. Par contre, le boycottage le prive du nerf et des instruments de la guerre.

Le pays très développé peut se suffire à lui-même en matériel de guerre ; mais, à moins d'une préparation intensive avant le déclenchement de la guerre, le manque de matières premières se fera rapidement sentir ; d'autre part, comme la vie normale de la population dépend, pour beaucoup, de l'organisation complexe et indépendante des importations et des exportations, des troubles surgiront du fait de la dislocation de cette organisation ; enfin, et ce sera le cas de la majorité des pays développés, l'indispensable flux de produits alimentaires, venant de l'étranger sans discontinuité, sera brusquement supprimé.

On peut mettre en œuvre (comme il a été déjà

expliqué) le boycottage international, ainsi que toutes les mesures ci-dessous décrites, d'une façon, soit passive, soit active. L'application passive serait pleinement efficace, si tous les Etats du monde participaient au boycottage ; mais cette situation est improbable, étant donné l'existence — sans parler d'autres causes — de Puissances qui ne font pas partie de la S. D. N. Si ces Puissances ne veulent pas s'associer au boycottage prescrit par le Conseil, il sera alors nécessaire d'assurer son exécution de façon positive. Ceci implique le recours au blocus, lequel blocus soulève deux difficultés ; nécessité d'obtenir la coopération ou l'assentiment des Etats non membres de la S. D. N., et danger de voir les sanctions dégénérer en hostilités.

L'attitude des Etats non membres — en particulier du fait qu'on trouve parmi eux trois grandes puissances — pose un problème assez délicat. L'obligation de respecter les droits de ces Etats, qui sont en quelque sorte des neutres, et entendent continuer de commercer avec l'agresseur, — peut gêner considérablement la Société dans ses efforts pour mettre en vigueur et exécuter les sanctions, même si elle n'a pas pour conséquence la tension des relations diplomatiques ou pire encore.

C'est là en effet que réside le risque le plus grave inhérent à l'exécution du blocus, le danger d'hostilités ; on peut s'attendre en effet à une résistance armée de l'Etat contre lequel le blocus est dirigé, et qui tentera de forcer le blocus ; auquel cas il n'aurait plus avec l'Etat ou les Etats chargés du blocus que des relations de guerre ouverte.

Aussi faut-il bien peser à l'avance l'éventualité d'une telle évolution, et ne s'engager dans le blocus qu'en pleine connaissance des responsabilités que son exécution impose. Sinon, l'agresseur peut être tenté de répondre par la guerre au blocus, afin d'en éviter les rigueurs, et cette entreprise peut très bien être couronnée de succès.

II. — CHAMP D'APPLICATION.

A. *Territorial.* — En principe, les sanctions doivent être exécutées par les Etats membres de la S. D. N. sur l'ensemble des territoires soumis à leur souveraineté (territoire métropolitain, colonial, sous protectorat ou mandat).

C'est ainsi qu'en 1935, la France a étendu l'application des sanctions économiques et financières à toutes les colonies, protectorats ou territoires sous mandat, sauf le Maroc, pour lequel l'acte d'Algésiras de 1906 a stipulé le principe de la porte ouverte.

B. *Personnel.* — Quelles sont les personnes qui, habitant sur le territoire d'un Etat sanctionniste, sont astreintes à observer les mesures édictées (défense d'importer, d'exporter, interdiction du trafic des devises, des armes, etc...)?

Le champ d'application des sanctions englobe-t-il seulement les nationaux, ou bien doit-il s'étendre à toutes les personnes résidant sur le territoire ?

Dans leur article 13, les résolutions de 1921 se sont prononcées pour l'extension des sanctions même aux simples résidents : « Pour la rupture des rela-

tions entre personnes relevant de l'Etat fautif et personnes relevant des autres membres de la Société, le critère sera la résidence et non pas la nationalité ».

Ce système a été appliqué en 1935.

Le décret français du 28 octobre 1935 stipule, dans son article 1^{er}, qu'il est « interdit à toute personne, quelle que soit sa nationalité, se trouvant en France, dans les colonies françaises ou dans les territoires africains sous mandat français, d'effectuer les opérations suivantes... »

III. — CONCILIATION DES SANCTIONS AVEC D'AUTRES OBLIGATIONS INTERNATIONALES PRÉ-EXISTANTES.

A. *Avec des obligations particulières.* — L'exécution des sanctions est-elle compatible avec des obligations résultant de traités ou de conventions antérieurs ?

Il faut distinguer deux hypothèses : 1^o l'Etat en rupture de Pacte est lié à un Etat membre par un traité de commerce. Ce dernier est-il habilité à en suspendre les effets ? 2^o l'Etat fautif, par réciprocité, peut-il dénoncer ses traités et conventions commerciales ?

Sur le premier point, il est évident que l'application des sanctions va suspendre l'exécution des traités de commerce qui liaient les Etats membres de la S. D. N. à l'Etat fautif. Sinon, quel serait l'effet desdites sanctions ? L'Etat fautif ne peut s'en prendre qu'à lui-même, puisque c'est lui qui a transgressé la loi internationale. « En droit, l'Italie ne serait pas fondée à s'en plaindre, puisque la situation ainsi créée serait le

résultat du Pacte, loi commune à l'Italie et à l'autre Etat et loi supérieure au traité en question » (12).

Le deuxième point est plus délicat : Il semble que l'Etat fautif ne soit pas fondé à arguer de ce que les obligations dérivant des traités sont suspendues à son égard, pour se libérer lui-même desdites obligations. La raison est la même que pour le premier point. Il y a eu violation d'une loi internationale commune à l'Etat fautif et à l'Etat sanctionniste ; qui doit en supporter les conséquences, si ce n'est l'Etat violateur du Pacte.

« En tenant compte du fait essentiel en la matière que le Pacte en vertu duquel les sanctions sont prises constitue la loi commune de l'Italie et des autres membres de la Société, on doit répondre que l'Italie engagerait sa responsabilité internationale en se refusant à exécuter le traité de commerce, en annulant les contrats en cours ou en en suspendant l'exécution » (13).

Quid si l'Etat fautif est lié à un autre Etat par un traité d'amitié en vertu duquel les parties contractantes se sont engagées à ne prendre part à aucune action internationale devant empêcher l'achat ou la vente de marchandises ou l'octroi de crédits à l'autre partie ?

La solution n'est pas douteuse : s'il existe une contradiction d'action entre un traité et le Pacte, c'est ce dernier qui doit être observé. L'article 20 du Pacte

(12) Comité de coordination. Rapport du sous-comité juridique, S. D. N., n° 40, 24 oct. 1935, p. 36.

(13) Comité de coordination, Rapport du sous-comité juridique, S. D. N., n° 40, 24 oct. 1935, p. 36.

en effet « abroge toutes obligations ou ententes *inter se* incompatibles avec ses termes ».

C'est dans ce sens que s'est prononcé en 1935 le sous-comité juridique du Comité de coordination : « on pourrait se demander si l'application des sanctions d'ordre économique et financière contre l'Italie par un membre de la Société ayant passé avec elle un tel traité est compatible avec le respect dû à ce traité. Les parties contractantes étant membres de la S. D. N., il est certain que le traité doit être interprété en fonction des articles 16 et 20 du Pacte. Il en résulte que l'application des sanctions est parfaitement légitime de la part de l'un des contractants contre l'autre, alors même qu'aucune réserve des stipulations du Pacte n'aurait été faite dans le traité en question, ou que l'une des parties contractantes n'aurait pas été, au moment de la conclusion du traité, membre de la S. D. N. » (14).

Les accords de Locarno contiennent deux précisions importantes au sujet de l'application de l'article 16. L'une figure dans l'annexe A dont l'article 2 porte que l'Allemagne et la Belgique et de même l'Allemagne et la France s'engagent réciproquement à ne se livrer de part et d'autre à aucune attaque ou invasion, et à ne recourir de part et d'autre en aucun cas à la guerre ». Le texte ajoute que pareille stipulation ne s'applique pas « à une action en application de l'article 16 du Pacte ». Ainsi, une guerre serait possible entre ces Etats au cas où il s'agirait pour l'un ou

(14) S. D. N. Comité de coordination, Genève 1935 (p. 10, *in fine*).

l'autre d'exercer une fonction fondée sur une rupture du Pacte.

L'autre précision se trouve dans l'annexe F, constituée par une note signée par les représentants de la Belgique, de la France, de la Tchécoslovaquie, de l'Angleterre et de la Pologne, et remise à l'Allemagne en réponse à une question de la délégation allemande au sujet de l'application de l'article 16.

Cette note, qui n'a pas de valeur obligatoire, mais qui constitue une « interprétation », déclare que « les obligations, résultant dudit article pour les membres de la Société doivent être entendues en ce sens que chacun des Etats membres de la Société est tenu de collaborer loyalement et efficacement pour faire respecter le Pacte, et pour s'opposer à toute mesure d'agression dans une mesure qui soit compatible avec la situation militaire et qui tienne compte de la situation géographique ». Ce qui veut dire que les obligations de l'article 16 ne sont pas inconditionnées ni nécessairement identiques pour tous les Etats, puisqu'il appartient à chacun d'entre eux de déterminer la mesure dans laquelle il entend s'en acquitter.

B. *Avec des obligations générales.* — Les sanctions sont-elles compatibles avec les obligations générales issues non plus de traités particuliers, mais de conventions internationales relatives à la liberté des communications terrestres, fluviales, etc... ?

Le sous-comité juridique de 1935 en fait la réponse suivante :

« Le sous-comité juridique », saisi de la question de

savoir si « l'existence de conventions internationales comportant des dispositions relatives à la liberté des communications et conclues avec les Etats non membres de la S. D. N., fait obstacle à la possibilité pour les membres de la S. D. N. de prendre toutes mesures d'interruption ou de contrôle de transit qui seraient nécessaires en vue d'appliquer les dispositions de l'article 16 du Pacte ».

« Est d'avis que, dans l'hypothèse envisagée, les membres de la S. D. N. peuvent, tout au moins s'il s'agit de conventions antérieures du Pacte, se trouver en présence de deux obligations ; l'une vis-à-vis de la S. D. N. résultant de l'article 16 du Pacte, et l'autre vis-à-vis d'un Etat non membre de la S. D. N. partie aux conventions visées. La S. D. N. comme telle, n'a pas à apprécier la valeur de la seconde obligation. Mais pour ce qui la concerne, elle a le droit de considérer que chacun de ses membres ne saurait se dégager des engagements assumés vis-à-vis d'un pays tiers ».

IV. — COMPENSATIONS.

Les sanctions économiques et financières ne sont pas sans causer un préjudice, parfois très important, à certains Etats.

L'arrêt brusque de courants commerciaux, qui ne seront peut-être jamais rétablis, touche plus durement tel ou tel Etat, obligé de consentir un sacrifice pour la Communauté internationale. Il n'est donc qu'équitable que celle-ci s'efforce d'établir en quelque sorte une compensation des pertes subies : c'est ce que prévoit l'alinéa 3, première phrase de l'article 16.

La deuxième phrase, dans un ordre d'idées voisin, fait jouer la solidarité internationale en faveur de tout Etat sanctionniste qui serait l'objet de représailles, — nous ne visons ici que celles d'ordre économique et financier — de la part de l'Etat sanctionné.

Ces dispositions, la première tout au moins, ont joué en 1935. Mais, ayant limité notre exposé à une vue d'ensemble de la répression de l'agression, nous devons, ici encore, nous borner à indiquer l'existence de ces compensations, sans pouvoir entrer dans le détail de leur organisation et de leur mise en œuvre.

SECTION IV. — **Assistance économique et financière à l'agressé.**

Le corollaire de l'application de sanctions aux Etats en rupture de Pacte est l'octroi d'une assistance économique et financière aux Etats victimes de l'infraction. La discussion préparatoire et l'organisation de cette procédure sont plus faciles et moins embarrassantes que l'autre.

L'assistance économique, sous forme de ravitaillements de toutes sortes, réglés dans les conditions habituelles, n'offre aucune difficulté. Il n'en est pas de même de l'assistance financière, destinée à permettre le règlement de ces ravitaillements grâce à des ouvertures des crédits ou à des emprunts extérieurs, suppléant à l'impécuniosité de l'Etat agressé.

En mai 1926, à Genève, le gouvernement finlandais attira l'attention sur la situation des petits Etats, qui, à peu près désarmés, seraient obligés au dernier moment de se procurer du matériel de guerre. De là

est né le projet d'assurer une assistance financière aux Etats victimes d'une agression, lequel a été étudié par différentes commissions de la Société des Nations, finalement une convention a été rédigée sur cette question; elle a été ouverte à la signature des Etats en octobre 1930.

La convention sur l'assistance financière reconnaît qu'un Etat attaqué ou menacé d'une attaque a un besoin immédiat de fonds. Elle organise en conséquence l'assistance financière, non sous forme de prêts consentis par les autres gouvernements, mais de garantie donnée par ces gouvernements, pour le service (intérêts et amortissement) à des emprunts souscrits par l'Etat intéressé sur les marchés financiers du monde. Chaque Etat adhère à la Convention, remet à la S. D. N. des « bons généraux de garantie », conservés jusqu'à ce que l'occasion se présente de les utiliser ; ils seront alors transformés en bons spécifiques au moment où avec l'autorisation du Conseil un emprunt déterminé sera lancé. Ces bons, généraux ou spécifiques, comportent l'obligation de garantir une partie, non du principal de l'emprunt, mais seulement des fonds nécessaires à son service annuel. Ces participations sont proportionnelles à la contribution des différents Etats aux dépenses générales de la Société des Nations. Le montant maximum annuel nécessaire au service de l'emprunt peut être déterminé par le Conseil, et par suite le chiffre de la garantie. Si le montant de l'emprunt autorisé est inférieur au maximum, les garanties spécifiques seront réduites proportionnellement. La garantie ne jouera qu'au cas et dans la mesure où l'Etat emprunteur

n'assurerait pas le service de l'emprunt. En plus de ces garanties, certaines Grandes Puissances donneront une garantie spéciale pour le cas où l'Etat emprunteur serait défaillant.

Les partisans de ce système ont fait valoir qu'il mettait en œuvre le principe de la sécurité collective dans le domaine financier, et que, pour cette raison, il diminuerait les chances d'actes d'agression. Sa mise en vigueur exigerait l'adoption d'une législation spéciale dans chaque Etat participant, mais, le Comité financier l'a affirmé, « serait conforme aux principes généraux de la Société ».

Sans doute, on a prêté à ce système plus d'efficacité que ce qu'on s'accorde à lui reconnaître en général ; mais il est certain qu'une grande Puissance elle-même hésiterait à commettre un acte d'agression, devant la perspective de voir mobiliser contre elle, les ressources financières du monde.

Bien qu'elle ait été signée par quelque 30 Etats, la convention d'assistance financière est restée lettre morte jusqu'ici, sa mise en vigueur dépendant de la conclusion d'une Convention Générale de Désarmement.

SECTION V. — Les sanctions militaires contre l'agresseur.

Le Pacte les prévoit à l'alinéa 2 et à l'alinéa 3 (2^e et 3^e phrases) de l'article 16.

Alinéa 2 : « En ce cas [rupture de pacte], le Conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou

aériens par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société ».

Alinéa 3 (2^e et 3^e phrases) : « ... Ils [les membres de la Société] se prêtent également un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de pacte. Ils prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société ».

C'est une conséquence de l'état de guerre stipulé à l'alinéa 1^{er}.

Les sanctions économiques et financières constituent un moyen de contrainte indirecte pour faire cesser l'agression ; à l'égard d'un Etat puissant, riche en capitaux et en matières premières, elles risquent d'être inopérantes. Dans ce cas, la communauté internationale est justifiée à passer à la contrainte directe, aux sanctions militaires.

Notons que ces deux catégories de sanctions peuvent être employées simultanément : le Pacte ne précise pas l'ordre de mise en application. En dépit de la teneur de l'alinéa 1^{er}, d'ailleurs, il ne paraît pas obliger les membres de la S. D. N. à entreprendre une action militaire, et semble laisser toute latitude au Conseil sur ce point (15).

En fait, la pratique s'est toujours refusée, jusqu'à présent, à user de la contrainte directe : pour faire cesser une guerre, elle n'a pas voulu entamer une

(15) En ce sens, Barandon, *op. cit.*, p. 339.

autre guerre, — observation toute objective, qui ne contient aucune approbation ou critique de la politique genevoise.

Signalons enfin que la 2^e phrase de l'alinéa 3 assure implicitement de l'assistance militaire des autres Etats sanctionnistes, l'Etat qui serait l'objet de représailles armées de la part de l'Etat sanctionné : chacun se rappelle les assurances formelles qu'à ce propos la Grande-Bretagne a tenu à obtenir de la France en 1935-1936. C'est là en quelque sorte, le pendant de l'assistance dont il a été parlé ci-dessus en cas de représailles d'ordre économique ou financier.

CHAPITRE III

Successions de *lege ferenda*.

« Un partisan déclaré de la S. D. N. avait dit, avant le conflit italo-éthiopien, que l'article 16 ne serait peut-être appliqué qu'une seule fois; parce que ensuite pas un seul Etat ne s'y risquerait. Au cours du conflit actuel, ce mot a été repris par un adversaire, mais dans un sens opposé : il ne serait appliqué qu'une seule fois parce que cette application amènerait le retrait de l'Italie de la S. D. N. et la dislocation de cette dernière » (1).

Sans doute l'adversaire de la S. D. N. a-t-il été mauvais prophète ; mais il faut bien reconnaître que l'action répressive de 1935-1936 n'a pas donné l'impression d'une vitalité très grande non plus que d'une forte cohésion de la Société internationale.

Essayons d'esquisser les raisons des déceptions qui ont été éprouvées, nous en déduirons ensuite, *a contrario*, les suggestions — très modestes — qui semblent devoir être retenues par les rédacteurs de la future loi internationale.

(1) M. Le Fur, les lacunes des textes et les remèdes possibles *in les sanctions internationales*, publication n° 4 du Centre d'études de politique étrangères, 1936, p. 23.

SECTION I. — Critique de la technique actuelle de la répression de l'agression.

Nous les grouperons, pour la commodité de l'examen, bien qu'un peu arbitrairement, en trois grandes catégories.

§ 1. — Lacunes de la répression.

C'est sur ce point que s'est exercée spécialement la critique des auteurs. qui, sentant l'impossibilité de réaliser présentement les réformes de structure qui s'imposent pour perfectionner la technique de la répression de l'agression, se sont à peu près limités au colmatage des fissures du droit en vigueur.

ARTICLE 1^{er}. — *L'agression et la guerre illégale.*

La répression — ou les sanctions, pour employer l'expression courante — n'est organisée par le Pacte que dans un cas spécial d'agression ; celui d'une guerre déclarée illégale par application des articles 12 et suivants du Pacte.

Or, depuis le Pacte de Paris, qui s'est intégré dans le droit de la S. D. N., toutes les guerres sont interdites, même celles que le Covenant ne déclare pas expressément illégales ? Et cependant à ces dernières seules s'applique le système de sanctions de l'article 16.

Pour toutes les autres, on est réduit à la formule vague de l'article 10, qui charge le Conseil de la S. D. N., d'aviser aux moyens d'assurer l'exécution

ne l'obligation de respecter et maintenir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des Etats.

Ainsi, le système de l'article 16, si imparfait soit-il, — et nous verrons tout à l'heure à quel point il l'est — ne s'impose pas même dans ces hypothèses. Car nous pensons que ce serait trop solliciter les textes qu'admettre avec M. Rolin (2) que l'article 10 contient « deux engagements collectifs complets par eux-mêmes... [et que] la participation aux diverses mesures tant militaires qu'économiques sera rigoureusement obligatoire... chaque fois que cette participation sera indispensable à la garantie contenue dans l'article 10 ».

ARTICLE 2. — *La pseudo-égalité des Etats.*

« Le fondement du Pacte est l'égalité juridique des membres. Or le conflit actuel [italo-abyssin] a permis de constater deux faits tous deux contraires à l'égalité.

« Le premier est que les sanctions sont d'autant plus efficaces que l'état visé est plus dépendant économiquement, au point de vue des matières premières notamment. La sanction est très énergique pour ceux qui en sont privés, elle l'est beaucoup moins pour les autres » (3). Elle est pratiquement inefficace pour les Etats-Unis, la Russie, la Grande-Bretagne, voire l'Allemagne et le Japon et aussi, bien que dans une moindre mesure, pour la France.

(2) M. Rolin, *L'article 10 du Pacte de la S. D. N. dans « Les origines et l'œuvre de la S. D. N. », t. II, p. 474.*

(3) Le Fur, *op. cit.*, p. 31.

« Le second fait, peu conforme aux principes d'égalité, est que, pratiquement, les sanctions non pas seulement militaires, mais économiques, ne fonctionnent que s'il se trouve un grand Etat décidé à marcher et prêt à entraîner les autres... Il suffit de penser à tous les conflits où on a constaté la carence de la S. D. N. » (4).

ARTICLE 3. — *Insuffisance du concept d'agression.*

L'article 16 ne joue qu'autant qu'un droit a été violé, que l'agression a été réalisée. C'est insuffisant, particulièrement dans l'Europe actuelle. Quelle sanction est possible quand un Etat prépare tranquillement, méthodiquement, une agression ?

Il n'attaque pas encore, mais « s'y prépare de son mieux. Il arme formidablement, alors qu'il ne court aucun risque, personne ne le menaçant, et, quand il se croit prêt, il déclenche une agression brutale qu'il estime devoir être à coup sûr, couronnée de succès. S'il a bien calculé et si ses prévisions se réalisent, les autres Etats se trouvent en présence du fait accompli. Le problème est retourné. Si l'agresseur est redoutable, l'esprit de conservation parle chez les Etats tiers et beaucoup d'entre eux se sentent une vocation irréductible de revenir à l'ancienne neutralité, quelque injuste et immorale qu'elle puisse être dans une société qui garantit la sécurité de ses membres » (5).

Ainsi, pas de parade préventive possible contre la

(4) Le Fur, *op. cit.*, p. 32.

(5) Le Fur, *op. cit.*, p. 34.

menace d'agression ; et, lorsque celle-ci s'est réalisée, la victime n'a guère de secours à attendre des autres membres de la S. D. N., si un grand Etat ne consent pas à les épauler.

§ 2. — Inorganisation de la répression.

Seuls les principes des sanctions sont posés par le droit positif, en l'occurrence l'article 16 du Pacte. Aucun acte subséquent n'est venu organiser à l'avance les sanctions, non seulement dans leurs détails (ce qui serait utile), mais même dans leurs directives générales (ce qui est indispensable).

Lors du conflit italo-abyssin, un homme d'Etat français a pu écrire sans être contredit : « on a prétendu appliquer les sanctions sans les avoir organisées ; d'où leur inefficacité et leur danger » (6).

De cette inorganisation résultent des lenteurs et des incertitudes qui accroissent les chances de l'agresseur, ainsi que des mesures mal étudiées qui lèsent les Etats sanctionnistes sans avoir pour contre-partie de préjudicier gravement à l'Etat en rupture de Pacte.

§ 3. — Instabilité de la répression.

L'agresseur n'est pas certain de voir se former contre lui le bloc des autres membres de la S. D. N.

Tout d'abord, le Conseil a des pouvoirs limités : en général, il émet un avis, tout au plus une recommandation. C'est à chaque Etat qu'il appartient de décider

(6) Lettre de M. André Tardieu à M. Paul Reynaud (journaux du 31 décembre 1935).

si l'Etat accusé est vraiment coupable d'agression, et comme tel, en rupture de Pacte.

En second lieu, même lorsque cette décision est prise, — et parfois elle ne l'est que parce qu'une solution contraire violenterait par trop la réalité plus évidente, — l'Etat intéressé n'a que trop la possibilité de ne pas en déduire les conséquences qu'il aurait cependant la stricte obligation d'en tirer.

L'obligation internationale, retorque t-on souvent, ne doit pas constituer une atteinte au pouvoir constitutionnel des Etats, sinon c'est leur indépendance politique — que l'article 10 du Pacte a précisément pour but de maintenir — qui se trouverait menacée.

On reconnaît là l'influence de la vieille idée de la souveraineté absolue et illimitée des Etats.

En effet, tout traité, quel qu'il soit, demande à un moment donné un acte d'exécution. Si l'on soutient que c'est porter atteinte à la constitution d'un Etat que de faire peser sur lui la charge d'une obligation qu'il a librement contractée, on peut dire que tout engagement d'ordre international se trouve par avance paralysé et réduit à zéro. Le droit international issu de la guerre ne peut s'accorder avec la liberté illimitée de la vieille théorie de l'Etat Souverain. Toute obligation d'ordre international aboutit nécessairement à une limitation du pouvoir constitutionnel.

« Il y a un équilibre à trouver entre l'intégrité du droit international et celle du droit constitutionnel. Il peut s'exprimer dans la formule suivante : tout organe constitutionnel d'un Etat est libre de prendre telle décision qui lui convient, sur quelque point que ce soit, quels que soient les engagements internationaux de

son Etat ; mais si, se décidant en pleine liberté, il vient à manquer à une obligation internationale de l'Etat, cet Etat a à répondre de ce manquement, du chef de l'autorité constitutionnelle par le jeu de la responsabilité internationale » (7).

SECTION II. — Suggestions.

Au terme de cette étude, — qui s'est efforcée de présenter une vue d'ensemble et cohérente de la théorie et de la technique de l'agression, sans prétendre fouiller, à quelques rares exceptions près, les multiples problèmes soulevés, — nous n'aurons pas la légèreté d'apporter des solutions définitives et précises en une matière aussi complexe que celle de la répression de l'agression.

Aussi bien l'édifice nous apparaît-il devoir être complètement repris à pied-d'œuvre. Nous n'aurons pas l'outrecuidance d'apporter des plans aux futurs architectes ; bornons-nous à quelques modestes suggestions, qui découlent d'ailleurs naturellement et directement des critiques que nous venons d'esquisser et qui tiendront en peu de lignes.

Pour être efficace, la répression doit être universalisée : la S. D. N. n'aura une vie active que le jour où elle groupera tous les Etats du monde, en commençant par les plus puissants dont certains font aujourd'hui cavaliers seuls, afin de pouvoir exercer à leur aise leur arbitraire.

En second lieu, la répression doit être généralisée ;

(7) M. de Lapradelle, Cours de Doctorat, 1931-1932.

elle doit d'une part viser tous les actes d'agression, et non seulement les actes de guerre illégale, et d'autre part s'appliquer, suivant une technique prudente mais ferme et précise, aux menaces d'agression.

Par ailleurs, la technique de la répression doit être organisée à l'avance et non improvisée lorsqu'une agression se produit ; ce qui implique l'institution de textes complets, précis, détaillés, ainsi que d'organes permanents chargés de les appliquer.

Enfin — et nous revenons ici sur une question soulevée bien des fois au cours des pages qui précèdent — l'organe compétent doit avoir une autorité véritable : il doit avoir qualité pour décider et sa décision doit être assurée d'une application rigoureuse, à l'abri de la négligence ou de la mauvaise volonté de certains Etats. Sans aller jusqu'à la formation d'une force publique internationale — dont la constitution et l'action ne seraient pas sans soulever de délicats problèmes qui ne sont pas posés lors du plébiscite de la Sarre, pâle précédent de ce qui pourrait être un jour prochain — on peut envisager un développement et un perfectionnement des pactes régionaux qui, enregistrés et approuvés par la S. N. D., garantiraient que l'assistance exigée serait immédiatement fournie par les Etats qui sont non seulement les mieux placés, mais aussi les plus intéressés pour ce faire.

CONCLUSION

Le problème de l'agression n'est qu'un aspect de celui du maintien de la sécurité et de la paix (1).

Le droit international est orienté presque tout entier vers la recherche des moyens destinés à prévenir la guerre et, dans la mesure du possible à l'empêcher d'éclater. Les travaux du Comité d'Arbitrage de sécurité et de désarmement constituent à ce sujet une indication des plus utiles. Il ne suffit pas de porter l'anathème contre la guerre et de déclarer qu'elle est un crime contre l'humanité. Il faut la rendre impossible. De quelle manière ?

Le président Wilson avait cru trouver la solution dans les quatorze points formulés dans son message du 8 janvier 1918. La S. D. N. en est issue. Sa tâche essentielle est de garantir l'indépendance politique et l'intégrité territoriale des Etats par l'organisation de l'action collective contre l'agresseur et par la recherche des moyens propres à limiter les armements. Dans quelle mesure ses efforts ont-ils abouti ?

(1) « D'après la conception que les Etats s'en font ordinairement aujourd'hui, la sécurité consiste en deux principales garanties : 1^o celle, qu'ils ne seront attaqués par aucun Etat ; 2^o celle que, si néanmoins ils l'étaient, ils recevraient immédiatement et efficacement l'aide et l'assistance d'autres Etats » (N. Politis, Rapport au Comité d'arbitrage et de Sécurité, 10, n^o 53).

Nous n'en dirons rien, car il est facile de critiquer. Nous remarquerons seulement que les Etats se préoccupent de plus en plus d'assurer leur sécurité par la conclusion de pactes régionaux ou plurilatéraux de sécurité.

On peut se demander si l'on ne revient pas ainsi indirectement au système des alliances de l'avant-guerre.

Un symptôme de mauvaise augure — et qui souligne l'échec des travaux de la Conférence du Désarmement — c'est la course aux armements. Dans presque tous les pays, les budgets de la Défense nationale s'enflent démesurément et le « boom » des matières premières est dû aux commandes accélérées du matériel de guerre.

C'est surtout en Europe que la paix est demeurée précaire. Les traités de 1919 et les traités subséquents ont créé de nouveaux Etats, mais ils ont multiplié les causes de friction par les transferts de populations qu'ils ont opérés. Les minorités nationales ont réclamé la protection de la S. D. N. qui la leur a accordée en imposant aux Etats dont ils dépendent certaines obligations concernant l'égalité de droits pour la langue et la culture des minoritaires. Mais on n'a pu donner satisfaction à certains irrédentismes et il existe encore une question des minorités.

Le problème politique de la paix s'avérait difficile à résoudre ; on a essayé de le faire sur le plan économique. En 1929, M. Briand a tenté la réalisation d'une Union européenne dans laquelle prédominait le point de vue d'une politique plus libérale des échanges commerciaux. L'idée d'une Union douanière euro-

péenne, qui s'est révélée jusqu'ici difficile à accomplir, a fait l'objet de nombreux travaux ; citons en particulier ceux de M. le professeur Truchy, de la Faculté de Droit de Paris.

Enfin, d'aucuns ont trouvé défectueuse l'organisation de la S. D. N. et ils en ont proposé la réforme sur des bases régionales et continentales. Il faudrait, disent-ils, réunir l'organisme de Genève, en ce qui concerne le maintien de la paix, aux pays de l'Europe et des autres continents, l'Amérique exceptée, qui possède un organisme approprié, sauf à établir un lien entre l'Union Nouvelle à créer et l'Union panaméricaine. L'idée de ce lien a été acceptée par des résolutions de la S. D. N. et de la Septième Conférence panaméricaine.

D'autres projets accordent une grande place à la réforme du Pacte. Le grand juriste sud-américain, M. Alvarez, dans un Rapport présenté en 1935 à l'Union Juridique internationale, a montré les défauts de caractère politique que contenaient certains articles (en particulier ceux relatifs à l'intégrité territoriale et aux sanctions). Il est vain et dangereux pour la paix de cristalliser le statut territorial des Etats. Ce qu'il faut, c'est prévoir des procédures pacifiques, pour modifier les frontières. Par ailleurs, il est inadmissible de demander à tous les Etats de prendre part à la défense de l'Etat attaqué. On aboutit ainsi, pour chaque différend, à la guerre universelle et à l'abolition de la neutralité. « Cette garantie collective de l'intégrité territoriale, de même que les alliances, ne sont que factices quand les Etats ne se sentent pas

affectés par la situation de l'Etat attaqué ou allié » (2).

Telles sont les critiques.

Nous avons envisagé l'agression dans le cadre de la S. D. N. Peut-on extraire du Pacté des moyens destinés, non plus à la réprimer, mais à la prévenir efficacement ?

Nous avons vu toutes les difficultés que suscite le problème de l'agression. Ne vaudrait-il pas mieux prévenir la guerre que de la réprimer ?

Pendant longtemps, c'est autour de l'article 16 qu'a gravité toute l'activité de la S. D. N. : la sécurité internationale se confondait avec la répression de la guerre.

La sécurité collective apparaissait comme une sorte d'alliance de tous les Etats avec des promesses d'intervention au cas d'agression. Assistance mutuelle et sanctions : il semblait que ce fût là tout le programme de la S. D. N. C'est seulement à partir de 1926, après l'échec du Protocole, que l'on commença à chercher dans une autre voie. On a cru la trouver dans l'article 11 du Pacté, qui prévoit lui aussi une action commune contre la guerre : il n'est plus question d'accuser un Etat d'agression, mais d'arrêter les ravages de la guerre si elle s'est produite et d'instaurer la paix. M. de Brouckère, dans un rapport au Conseil, a mis en relief toutes les ressources que comporte l'article 11.

En 1928, l'Allemagne soumit au Comité d'arbitrage et de sécurité un ensemble de propositions concrètes

(2) Rapport de M. Alvarez à l'Union Juridique internationale (session de Juin 1935, p. 54).

destinées à renforcer les pouvoirs que le Conseil tenait de l'article 11. Ce dernier se meut dans les limites de la conciliation et rien ne peut être fait sans l'accord des parties en cause. C'est ce que les propositions allemandes s'efforcèrent de corriger, en autorisant le Conseil, en cas de menace de guerre, à ordonner certaines mesures conservatoires, sans tenir compte des voix des Etats intéressés. De là, naquit la convention générale de 1931, en vue de développer les moyens de prévenir la guerre.

L'article 1^{er} de cette convention envisage le cas où un différend est porté devant le Conseil, et l'article 2 celui où les forces de l'une des parties ont violé le territoire de l'autre partie. Nous sommes déjà dans le voisinage de la guerre.

L'article 11 du Pacte, dont la convention de 1931 n'est que le complément, offre à l'action préventive de la guerre un champ plus large.

Après avoir prévu le cas de « guerre » ou de « menace de guerre » (alinéa 1er), il dispose que « tout membre a le droit à titre amical d'appeler l'attention de l'assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace, par suite, de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend ».

Ce traité permet au Conseil d'être saisi de l'affaire et d'agir ou de faire agir pour éviter la catastrophe. Mais il exige qu'il y ait déjà une certaine perturbation dans les rapports internationaux.

Et dans la réalité, le second alinéa de l'article 11 ne joue que dans des cas graves, à tel point qu'on peut

se demander si son action préventive n'as pas un caractère trop tardif.

En second lieu, comme l'a fait remarquer M. Bourquin, son action « est purement accidentelle », puisqu'il faut que le Conseil soit saisi d'un cas d'espèce par un membre de la Société.

Mais le remède serait facile à trouver. Nous voulons parler de l'instauration de procédures permettant de surveiller tous les signes précurseurs des menaces de guerre. L'avenir de la S. D. N. et de la paix est dans cette voie.

Vu : le Professeur, Président de la thèse,
P. LAMPUÉ.

Vu : le Doyen,
H. NÉZARD.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie,
Président du Conseil de l'Université,
P. DAURE.

BIBLIOGRAPHIE

A. — AUTEURS CONSULTÉS

- ADATCI. — L'agresseur. Histoires des travaux de la Société des Nations. *Dictionnaire Diplomatique*, tome 1, p. 58 et suivantes.
- ALVARÈS (Alej). — La crise de la vie internationale et le problème du maintien de la paix. Esquisse d'une solution. Rapport présenté à la dixième session de l'Union juridique internationale, juin 1935.
- ANZILOTTI (D.). — Cours de droit international. 1 vol. Théories générales, traduction française par M. Gidel. Paris 1929.
- BASDEVANT (Jules). — La Société des Nations. Cours de Doctorat de la Faculté de Droit de Paris, 1934-1935.
- La sécurité collective. Conférence faite à la Chaire Carnegie du Centre Européen le 28 février 1936 (Publications de la Conciliation internationale).
- BASTID (Paul). — La définition de l'agresseur. Académie diplomatique. Séances et travaux, n° juillet-septembre 1933.
- BARANDON (Paul). — Le système juridique de la Société des Nations pour la prévention de la guerre (traduit de l'Allemand par J. Labarthe). Paris 1933.
- BEAUFORT (D.). — La guerre comme instrument de secours ou de punition. La Haye, 1933.
- BAUFFARD. — Le Pacte d'assistance mutuelle dans la Société des Nations. Thèse Bordeaux, 1925.
- BOURGEOIS (Léon). — Définition de l'agression. *L'Europe Nouvelle* n° 20, septembre 1924.

- BOURQUIN (Maurice). — Le problème de la sécurité internationale, *Recueil des cours de l'Académie de Droit international de la Haye*, tome 49, 1934-III.
- La sécurité collective (travaux des VII^e et VIII^e Conférences des Hautes études internationales. Paris 1934, Londres 1935).
- BENES (Ed.). — La renonciation à la guerre et le Pacte de la Société des Nations. *Esprit international*, juillet 1930.
- Accords de Locarno, *Dictionnaire Diplomatique*, tome I, p. 1250.
- BLUM (Léon). — Les problèmes de la Paix. Paris 1931.
- BUELL (R. L.). — International Relation (revised édition) New-York, 1929.
- COHN (Georg). — Observation concernant le programme sur la question de « La Sécurité collective », *Revue de Droit international* (de Lapradelle), tome 14, 1934.
- CAVAGLIERI (Arrigo). — Règles générales du droit de la paix, *Recueil des cours de l'Académie de Droit international de la Haye*, tome 26, 1929-I.
- DAVIES (David). — Le problème du xx^e siècle. *Essai sur les relations internationales* (traduction française par Paul Genty. Paris 1931).
- CASSIN (René). — Les Soviets et l'organisation de la paix. Conciliation internationale, *Bulletins* de 1930.
- DIAMANDESCO (Jean). — La problème de l'agression dans le droit international public actuel. Thèse Paris 1936.
- DONNEDIEU de VABRES (H.). — Un traité multilatéral pour la définition de l'agresseur. *L'année politique française et étrangère* (décembre 1933).
- DESCAMPS (Baron). — L'influence de la condamnation de la guerre sur l'évolution juridique internationale. *Recueil des cours de l'Académie de Droit international de la Haye*, tome 31, 1930-I.
- DONKER (Curtins). — Structure juridique de la Convention d'assistance financière. *Revue générale de Droit international public*, 1933,

ERICH (R.). — Le caractère juridique du « Pacte de Paris », *Dictionnaire Diplomatique*, tome 1, p. 1047.

— Le protocole de Genève. *Revue de Droit international et de législation comparée*, 1924.

— La question des zones démilitarisées. *Recueil des cours de l'Académie de Droit international de la Haye*, tome 26, 1924-I.

— Les rapports entre le Pacte de la Société des Nations et le projet de traité d'assistance mutuelle. *Revue de Droit international et de législation comparée*, 1924.

— L'interdiction de la guerre d'agression. *Revue de Droit International* (de Lapradelle) 1927.

FAGLETON (Clyde). — Faut-il proscrire seulement les guerres d'agression ou toutes les guerres ? *Revue générale de Droit international public*, 1932.

FAUCHILLE (Paul). — *Traité de Droit international public*, 4 vol. Paris 1921-1925.

GALLUS. — La mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations avec le Pacte de Paris. *Revue de Droit international* (de Lapradelle), 1930.

GARNER. — Le nouveau droit international. *Revue générale de Droit international public*, mai-juin 1930.

GIRAUD (Émile). — La théorie de la légitime défense. *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, tome 49, 1934-III.

GUGGENHEIN (Paul). — Les mesures conservatoires dans la procédure arbitrale et judiciaire. *Recueil des cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, tome 40, 1932-II.

GOŃSIOROWSKI (M.). — Société des Nations et problèmes de la paix. Paris, 1927, 2 vol.

HOJER (Olof). — La sécurité internationale et ses modes de réalisation, 4 vol. Paris, 1930.

JEANVERET (Jean S.). — Le rôle du Conseil de la Société des Nations d'après l'article II du Pacte et la Convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre. Paris, 1935.

JORDAN (A. Camille). — Définition de l'agression. *Revue de Droit international* (de Lapradelle), tome 14, 1934.

KAUFMANN (Erich). — Règles générales du droit de la paix. *Recueil des cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, tome 54, 1935-IV.

KULSKI (Ladislas). — Le problème de la sécurité depuis le Pacte de la Société des Nations. Paris, 1927.

KUNZ (Joseph L.). — L'article 11 du Pacte de la Société des Nations, *Recueil des cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, tome 39, 1932-I.

— Plus de lois de la guerre ? *Revue générale de Droit international public*, n° 4, 1934.

LAWRENCE (T.-F.). — Les principes du Droit international, édition française par Dumas et de Lapradelle, 1920.

LA BRIÈRE (Y. de). — Un nouveau progrès sur la route du droit : la définition de l'agresseur. *Esprit international*, octobre 1933.

LAPRADELLE (A.-C. de). — Arbitrage. Sécurité. Désarmement. Cours de Doctorat de la Faculté de Paris, 1931-1932.

— La justice internationale, cours de Doctorat de la Faculté de Droit de Paris, 1932-1933.

— La réalisation du droit par la Société des Nations. *Revue de Droit international*, tome 14, 1934.

LE FUR (Louis). — Précis de Droit international. Paris, 1933.

— Les Conventions de Londres (1933) et la définition de l'agresseur. *Revue de Droit international, de Sciences diplomatiques et politiques*, juillet-septembre 1933.

— Les lacunes des textes et les remèdes possibles (Les sanctions internationales, centre d'Etudes de politique étrangère, n° 4, 1936).

LE FUR et CHKLAVER. — Recueil de textes de Droit international public. Paris, 1934.

LIMA SIMOIS (R.-H. de). Vers la paix organisée. Paris, 1933.

MÉRIGNHAC (A.). — Traité de Droit public international, 3 vol. Paris, 1905, 1907, 1912.

MARTENS (F. de). — Traité de Droit international (traduction du russe par A. Léo. 3 vol. Paris).

MESTRE (Achille). — Commentaire des textes internationaux relatifs aux sanctions (Les sanctions internationales, centre d'études de politique étrangère, n° 4, 1936).

MONCHARVILLE (M.). — Le conflit sino-japonais. *Revue générale de Droit international public*, 1932-1933

OPPENHEIM (L.). — International Law., 3^e édition. Londres, 1921.

PELLA (Vespasian V.). — La propagande pour la guerre d'agression. Paris, 1929.

— Le Pacte Briand-Kellogg et ses conséquences sur le Droit international et le Droit interne des Etats (Communication à l'Académie diplomatique, séances et travaux, janvier-mars 1930).

POLITIS (Nicolas). — La justice internationale, Paris, 1924.

— Les nouvelles tendances du Droit international, Paris, 1927.

— La neutralité et la paix. Paris, 1935.

RAAFAT (Waheed). — Le problème de la Sécurité internationale. Paris, 1930.

RALSTON (H. Jackson). — Le Droit international et la Démocratie. Traduit de l'anglais par Henri Marquis. Paris, 1923.

RAY (Jean). — Commentaire du Pacte de la Société des Nations. Paris, 1930 ; et les quatre premiers suppléments de la Politique et la Jurisprudence de la Société des Nations.

RAUCHBERG (H.). — Les obligations juridiques des membres de la Société des Nations pour le maintien de la paix. *Recueil des cours de l'Académie de Droit international de la Haye*, tome 37, 1931-II.

RUTGERS (V.-H.). — La détermination de l'agresseur. *Dictionnaire Diplomatique*, tome I, p. 59.

— La mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations avec le Pacte de Paris. *Recueil des cours de l'Académie de Droit international de la Haye*, tome 38, 1931-IV.

REDSLOB (Robert). — Théorie de la Société des Nations. Paris, 1927.

ROLIN (Albéric). — Le droit moderne de la guerre, 3 vol. Bruxelles, 1920-1921.

SCELLE (Georges). — Une crise de la Société des Nations. Conciliation internationale, 1927.

— Précis de droit des gens. Principes et systématique, 2 vol., 1932-1934.

— Règles générales du droit de la paix. *Recueil des cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, tome 46, 1933, IV.

— Essai sur la crise de la Société des Nations et ses remèdes. *Esprit international*, avril 1934.

— L'agression et la légitime défense dans les rapports internationaux. *Esprit international*, juillet 1936.

— Le rôle et le risque des sanctions (*Les sanctions internationales*, Centre d'études de politique étrangère, n° 4, 1936).

SCHMARTZ (A.). — Les systèmes pour la paix et le protocole de Londres des 3 et 4 juillet 1933 sur la définition de l'agression. Thèse Poitiers, 1934.

SIBERT (Marcel). — La sécurité internationale et les moyens proposés pour l'assurer de 1919 à 1925. *Revue générale de Droit international public*, 1925.

— A propos des conventions signées à Londres le 3 juillet 1933. *Revue générale de Droit international public*, 1933.

STRUPP (Karl). — Les règles générales du droit de la paix. *Recueil des cours de l'Académie de Droit international de la Haye*, tome 47, 1934-I.

— Eléments de Droit international public universel européen et américain, 3 vol. Paris, 1930.

THÉRY (René). — La notion d'agression en droit international. Paris, 1937.

UNDEN (Oesten). — La guerre d'agression comme problème de droit international. Conciliation internationale. *Bulletins*, 1930.

- Quelques observations sur la guerre d'agression. *Revue de Droit international et de législation comparée*, tome 12, 1931.
- VANDY (François). — Le Pacte Kellogg. *Revue générale de Droit international public*, 1930.
- VERDROSS (Alfred). — Le droit international de la paix. *Recueil des cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, tome 36, 1921-V.
- Plan d'organisation de la Paix, *Revue de Droit international* (de Lapradelle), tome 14, 1934.
- VIGNOL (René). — Définition de l'agresseur dans la guerre. Thèse, Montpellier, 1933.
- WEHBERG (Hans). — Le protocole de Genève. *Recueil des cours de l'Académie de Droit international de la Haye*, tome 7, 1925, II.
- Le problème de la mise de la guerre hors la loi. *Recueil des cours de l'Académie de Droit international de la Haye*, tome 24, 1928, IV.
- WHITE (Freda). — Aggression. *The Contemporary Review*. Londres, avril 1935.
- WILLIAMS FISCHER (John). — La convention pour l'assistance financière aux Etats victimes d'agression. *Recueil des cours de l'Académie de Droit international de la Haye*, tome 34, 1930-IV.
- ZIMMERN (Alfred). — The Crucial Test of the League, *The Contemporary Review*. Londres, septembre, 1935.

B. — REVUES ET AUTRES DOCUMENTS CONSULTÉS

- Revue de Droit international de sciences diplomatiques et politiques* (Antoine Sottile). Genève.
- Revue générale de Droit international public* (M. Sibert). Paris.
- Revue de Droit international et de législation comparée* (MM. Rolin Jacquemyns et Ch. de Vischer). Bruxelles.
- Revue politique et parlementaire*. Paris.
- Revue de Droit international* (M. de Lapradelle). Paris.

Affaires étrangères. Paris.

Année politique française et étrangère. Paris.

Annuaire de l'Institut de Droit international.

Bulletin de l'Académie diplomatique (Séances et Travaux), Paris.

Bulletin de l'Institut Juridique International.

*Bulletin de l'Union Internationale des Associations pour la Société
des Nations.*

Publication de la Conciliation Internationale, Paris.

The Contemporary Review London.

L'Esprit international, Paris.

L'Europe Nouvelle, Paris.

La documentation internationale (dirigée par M. Louis Le Fur),
Paris.

Actes des Assemblées de la Société des Nations (Séances plénières
et séances des Commissions).

*Documents de la Commission préparatoire de la Conférence du
Désarmement* (Procès-verbaux : séries II et III, 1926 ;
séries V, VI, VII, 1928).

*Procès-verbal de la Commission générale de la Conférence pour
la réduction et la limitation des armements* (Vol. I, 1932
et vol. II, 1933).

Journal officiel de la Société des Nations.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION. — <i>L'évolution du droit de faire la guerre</i>	7
TITRE PREMIER	
La définition de l'agression	19
CHAPITRE I. — <i>La notion d'agression en droit positif</i>	22
Section I : Enoncé des différents concepts traditionnels de l'agression	22
Section II : Critique des concepts traditionnels de l'agression	28
Section III : Conclusion	34
CHAPITRE II. — <i>La définition proprement dite de l'agression en droit positif</i>	36
Section I : Les questions à résoudre et leurs éléments de solution	42
§ 1. Nature des actes déclarés ou présumés constitutifs d'agression	42
§ 2. Modalités de l'agression (agression flagrante, agression simple, danger d'agression)	50
§ 3. Circonstances absolvantes	54
Article 1 ^{er} : Faits donnant lieu à la légitime défense	59
Article 2 : Formalités éventuelles à remplir	63
Article 3 : Droits conférés par la légitime défense	65
Article 4 : La doctrine anglo-américaine de la légitime défense	66
Section II : Les solutions admises en droit positif international	69
§ 1. Le Pacte de la S. D. N.	70
Article 1 ^{er} : L'article 10 du Pacte et la condamnation générale de l'agression	71
Article 2 : Les articles 12 et suivants du Pacte et l'interdiction particulière de certaines guerres	75

Article 3 : Essai de conciliation de l'article 10 et des articles 12 et suivants du Pacte.....	77
§ 2. Le projet de traité d'assistance mutuelle.....	80
§ 3. Le protocole de Genève.....	84
§ 4. Les accords de Locarno.....	89
§ 5. Le Pacte de Paris ou pacte Briand-Kellogg.....	92
Article 1 ^{er} : Condamnation de la guerre en tant qu'instrument de politique nationale.....	93
Article 2 : Légalité de la guerre de légitime défense.....	95
§ 6. Les memoranda de Prague.....	96
§ 7. La convention d'assistance financière.....	100
§ 8. La convention de prévention de la guerre.....	100
§ 9. La conférence du désarmement.....	101
Article 1 ^{er} : Le memorandum français.....	102
Article 2 : Les projets britanniques.....	103
Article 3 : La proposition soviétique.....	103
Article 4 : L'acte relatif à la définition de l'agression.....	108
§ 10. Les conventions de Londres de juillet 1933....	111
CHAPITRE III. — <i>Suggestions de lege ferenda</i>	114
Section I : La notion d'agression.....	115
§ 1. L'élément matériel.....	118
§ 2. L'élément formel.....	121
§ 3. L'élément moral.....	122
Section II : La définition de l'agression.....	123

TITRE DEUXIÈME

La détermination de l'agresseur..... 125

CHAPITRE I. — <i>La compétence</i>	128
Section I : Les solutions du droit positif international.	129
§ 1. Le système individualiste.....	129
§ 2. Le système de la constatation collective.....	132
§ 3. Les modalités de la constatation collective.....	135
Article 1 ^{er} : Unanimité ou majorité.....	135
Article 2 : Nature juridique de la délibération.....	138
Section II : <i>Suggestions de lege ferenda</i>	139
§ 1. L'organe compétent.....	140
Article 1 ^{er} : Conseil des ambassadeurs.....	140
Article 2 : Bureau de police international.....	141
Article 3 : Cour permanente de justice internationale.....	142
Article 4 : Conclusion.....	143

§ 2. Les pouvoirs de l'organe compétent.....	145
CHAPITRE II. — <i>La procédure</i>	146
Section I : En droit positif.....	147
Section II : De <i>lege feranda</i>	147

TITRE TROISIÈME

La répression de l'agression..... 151

CHAPITRE I. — L'assistance mutuelle.....	155
Section I : Assistance mutuelle générale et assistance mutuelle particulière ou régionale.....	157
Section II : Les accords particuliers.....	158
Section II : Les pactes régionaux.....	162
CHAPITRE II. — <i>La répression collective</i>	165
Section I : Mesures provisoires et conservatoires.....	168
Section II : La rupture de Pacte.....	170
Section III : Diminution de la capacité juridique de l'a- gresseur.....	171
§ 1. Refus de l'acquisition de droits éventuels.....	171
§ 2. Refus de certains droits actuels.....	172
Article 1 ^{er} : Refus du droit de belligérance.....	173
Article 2 : Restriction de la compétence de l'Etat agresseur en matière de commerce internatio- nal (les sanctions économique et financière)... ..	173
I. — Nature des sanctions.....	174
A. — Mesures d'ordre financier.....	174
B. — Mesures d'ordre économique.....	175
II. — Champ d'application.....	181
III — Conciliation des sanctions avec d'autres obli- gations internationales pré-existantes.....	182
A. — Particulières.....	182
B. — Générales.....	185
IV. — Compensations.....	186
Section IV : Assistance économique et financière à l'agressé.....	187
Section V : Les sanctions militaires contre l'agresseur.	189
CHAPITRE III. — <i>Suggestions de lege ferenda</i>	192
Section I : Critique de la technique actuelle de la ré- pression de l'agression.....	193
§ 1. Lacunes de la répression.....	193
Article 1 : L'agression et la guerre illégale.....	193
Article 2 : La pseudo-égalité des Etats.....	194
Article 3 : Insuffisance du concept d'agression.....	195

§ 2. Inorganisation de la répression.....	196
§ 3. Instabilité de la répression.....	196
Section II : Suggestions.....	198
CONCLUSION.....	201
BIBLIOGRAPHIE.....	207
TABLÉ DES MATIÈRES.....	215

